



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학석사학위논문

1990년대 네덜란드의 환경정책과 중견국 환경외교

2014년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
나 호 성

국문초록

본 연구는 네덜란드의 국제환경리더십 행사를 가능하게 해준 국내적 합의가 어떻게 도출될 수 있었는지에 대한 의문을 갖고 이 둘 사이의 연결고리를 설명하고자 한다. 이를 위해 환경에 대한 인식, 제도, 이익의 관점에서 네덜란드의 국내정치 및 환경정책의 발전과정을 살펴보고, 1990년대 국제기후변화협상에서 나타난 네덜란드의 환경외교정책 및 리더십을 살펴본다.

1970년대 이래로 네덜란드의 환경에 대한 관심은 환경문제들에 대한 보다 포괄적 인식으로 확장되었고, 네덜란드 정부로 하여금 환경이슈에 대해 빠른 정책 수립과 실시를 가능케 했다. 네덜란드 환경정책은 이러한 대중의 지원에 힘입어 지구기후변화정책을 포함한 첫 번째 환경정책계획인 국가환경정책계획(NEPP)을 도입함으로써 국제적인 관심을 끌었다. 환경우려의 증가로 인해 네덜란드는 수년간 기후변화정책 발전과 관련된 제도구축에 노력을 기울였으며, 교토의정서 협상에 이르렀을 때, 지구기후변화와 관련된 이슈를 다루는데 중요한 국내정책결정에 참여하는 주요 이해당사자들 사이에 일정 수준의 합의가 있었다. 이는 기후변화에 대한 국제적 합의를 이루는 과정에서 진전을 요구할 수 있게 하는 국내정책과 제도에 의해 보다 정교하게 발달된 국내적 합의였다.

한편 국내적 합의의 결과인 국가환경정책계획은 이후 국제기후변화협상에서 네덜란드의 리더십의 기반이 되는 의제설정과 정책발전에 있어 중요한 이니셔티브로 작용했다. 물론 국가환경정책이 국제기후변화 정책과 국제경쟁력 강화를 추구하는 국내 산업 사이의 타협의 결과물인 것을 인정하고도 국내정책의 ‘국제적 접근’은 국제적 합의 결과에 따라 만들어지는 추가적인 엄격한 국내 기후변화정책으로 강화되면서 상호보완적인 성격을 띠며 발전할 수 있었다. 이러한 접근법은 지리적, 경제적, 인구적 등 여러 제약에도 불구하고 네덜란드

가 국제협상에서 리더십을 발휘하는데 큰 연결고리를 제공하였다.

또한 유럽연합의 일부로서 협의하는 네덜란드는 다자주의 외교에서 개별 국가가 협상하는 것보다 잠재적으로 훨씬 더 큰 협상력을 얻었다. 국내적 합의에서 비롯된 자신감은 국제기후변화협상에서 네덜란드와 비슷한 상황에 있는 주변 국가들을 포섭함으로써 네덜란드의 협상력을 늘리는 결과를 가져왔고, 결국 네덜란드가 유럽의회의 의장직을 맞게 되었을 때 그 정책결정의 중심으로 역할을 수행할 수 있도록 만들었다.

네덜란드 사례를 통해 국가의 힘의 정도가 리더십의 중요요소이기도 하지만, 국내적 정책합의라는 권력기반이 실제 리더십을 달성하는데 필수적이라는 사실을 알 수 있었다. 또한 지역기구인 유럽연합에 의해 제공된 틀은 중견국가가 그 리더십의 잠재력을 실현하도록 돕는 권력 장치로 작용됨을 보았다. 이같은 네덜란드의 환경정책 입안과 발전과정, 국제기후변화 협상 내에서 리더십 발휘는 네덜란드와 같은 중견국, 즉, 군사, 경제, 인구와 같은 전통적인 안보영역에서 큰 영향력을 발휘할 수 없었던 국가들에게 비전통적인 안보영역인 환경, 기후변화영역에서 리더십을 발휘할 수 있다는 실례를 제공한다.

네덜란드의 국제환경리더십에 대한 연구는 많으나 정작 네덜란드가 자국의 국제적인 에너지 및 석유화학 기업들을 비롯한 국내적 반대를 극복하고 어떻게 합의를 이끌었는가에 대해 설명하는 연구는 찾기 어렵다. 이 연구를 통해, 네덜란드 국내의 환경의 정치경제는 물론, 유럽연합과 국제무대에서 펼쳐지는 중견국외교의 기본 바탕을 이해할 수 있을 것이다. 또한 한국과 같이 녹색성장 패러다임을 통해 국제 정치 질서에 새로운 리더십을 발휘하려고 하는 중견국가에 의미 있는 함의를 던져줄 것이다.

주요어: 국가환경정책계획(NEPP), 교토의정서, 국내적 합의, 중견국 외교, 국제기후변화협상

학 번: 2008-22629

목 차

I. 서론	1
1. 연구질문과 사례 선정의 배경	1
2. 기존 연구 검토	4
3. 연구 가설	9
4. 연구 방법 및 연구 시기	11
5. 연구 구성	12
II. 네덜란드 환경주의와 환경정책의 발전	13
1. 네덜란드의 환경주의 발전	13
1) 네덜란드의 환경주의 발전의 배경	13
2. 네덜란드의 환경의식과 환경정책의 발전	15
1) 환경위협 인식의 변화와 환경정책의 수립	15
2) 환경인식의 성장과 환경정책의 발전	16
3) 국내적 합의에 따른 환경정책의 발전	18
III. 신조합주의모델의 발전과 국가환경정책	20
1. 네덜란드의 정치환경과 조합주의의 발전	20
1) 네덜란드 정치환경	20
2) 환경정책 발전모델의 이론적 배경	21
2. 생태적 근대화와 녹색폴더모델	24
1) 생태적 근대화	24
2) 녹색폴더모델	26

3. 신조합주의 전통과 환경정책의 발전	28
4. 국가환경정책계획(NEPP)과 정부-기업-사회 관계 ·	32
1) 경제성장과 환경목표의 대립	32
2) 정부주도의 환경정책의 한계와 참여자 주도의 환경정책 ·	33
3) 국가환경정책계획의 한계	35
IV. 네덜란드의 중견국외교	37
1. 중견국 외교정책과 리더십	37
1) 중견국의 정의와 중견국 외교정책	37
2) 외교정책의 관점에서 중견국 리더십의 방법	39
2. 네덜란드의 중견국 외교정책	41
1) 당사국들의 교토회의를 위한 준비	41
2) 유럽이사회의 네덜란드 의장직 이전 시기	42
3) 유럽연합 책임분담 협의에서의 네덜란드의 공헌	43
4) 네덜란드 반응과 제도적 배경	47
3. 교토회정서 수립 과정에서 네덜란드의 리더십 ·	50
1) 교토 회의	50
2) 교토 회의 결과	52
V. 결론	56
참고문헌	59
Abstract	65

I. 서론

1. 연구질문과 사례 선정의 배경

오늘날 기후변화 문제는 지구 대기 전체를 대상으로 한 지구적 환경 이슈이다. 1980년대부터 지구온난화 문제에 대한 국제적인 공론화가 이루어져 1992년 브라질 리우데자네이루 회담에서 유엔기후변화협약(UNFCCC)이 체결되었고, 이 틀 안에서 1997년에는 교토의정서가 채택되었으며 현재 2012년 이후 포스트교토체제에 대한 논의가 진행되고 있다. 그러나 코펜하겐 기후변화회의의 결과에서 볼 수 있듯이 국제 기후변화이슈는 국가별로 쟁점이 교차하고 얽혀있기 때문에 몇 개의 국가들 혹은 강대국이라 하더라도 쉽게 합의를 이끌어 오기 어려운 분야이다.¹⁾ 또한 다른 환경 분야에 비해 기후변화로 예상되는 결과에 대한 과학적 불확실성이 크고, 화석연료 체제에 기반한 자본주의 사회 질서로 인하여 국가들 간 감축 행동을 놓고 국가별로 이견 불일치가 심하다.²⁾ 기든스(Giddens)를 비롯한 사회학자들은 다가올 환경 피해를 알면서도 그 피해가 지금은 비현실적이기 때문에 대처하지 않으려 한다고 말한다.³⁾

국가들 사이의 협력이 어려운 것과는 반대로 개별국가들의 환경문제에 대처하려는 노력은 1960년대부터 등장하였으며, 1970년

1) Financial Times, 2009.12.2, "Act now, or pay later"

2) Paul G. Harris, "Introduction: the glacial politics of climate change", in Paul G. Harris (eds.), *The Politics of Climate Change: Environmental Dynamics in International Affairs* (Oxon: Routledge, 2009), p.2.

3) Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change* (Malden: Cambridge, 2009)

대 초반에는 미국과 북유럽 국가들을 중심으로 환경의식이 성장하였다. 그러나 1980년대와 1990년대에 이르러 네덜란드, 노르웨이, 독일, 스웨덴, 일본 등이 선도적인 환경 성과를 나타냈다.⁴⁾ 특히 네덜란드는 기후변화 이슈에 있어서 적극적이고 능동적인 모습을 보였다.⁵⁾ 1989년 국가환경정책계획을 실시하여 이를 발전시키고, 지속함으로 다른 국가들에 비해 기후변화 이슈에 있어 훨씬 일찍 국내적 합의를 이끌어내었을 뿐만 아니라, 이를 기반으로 1997년 교토의정서를 논의한 유엔기후변화협약 제3차 당사국회의에서는 유럽 연합 및 국제환경레짐에서 정책 결정에 있어 선도적 역할을 담당하였다.⁶⁾ 1997년 교토의정서에 앞서 네덜란드 과학자 집단과 함께 트립틱(triptych) 감축방식을 제시함으로써 유럽의 공동감축 행동을 이끌어 냈고, 공동감축체제(joint implementation)를 국내적으로 미리 실험하고 적용하여, 국제 사회에 이 체제의 유용성을 설파하고, 교토 신축성 체제에 이 시스템이 들어가도록 만들었다.⁷⁾ 이는 다른 선도적 국가들과 구분되

4) Martin Jänicke and Helmut Weidner (eds.), *Successful environmental policy: a critical evaluation of 24 cases* (Berlin: Edition Sigma, 1995).

베를린 자유대학의 환경정책연구소(Research Unit for Environmental Policy)는 에너지효율성, 1인당 이산화탄소 및 이산화황 배출량, 1인당 가정용 쓰레기 및 고형 폐기물 발생량을 기준으로 환경 선도적 국가를 선별하였다.

5) John Dryzek, *The Politics of the Earth: Environmental Discourse* (New York: Oxford, 2005)

6) Norichika Kanie, "Leadership in Multilateral Negotiation and Domestic Policy: The Netherlands at the Kyoto Protocol Negotiation, *International Negotiation*, Vol. 8, No. 2 (2003), p.352.

7) L. Ringius, "Differentiation, Leaders, and Fairness: Negotiating Climate Commitments in the European Community", *International Negotiation*, Vol. 4, No. 2, pp.133~166; D. Liefferink and K. Birkel, "The Netherlands: a case of 'cost-free leadership'", in Rüdiger Wurzel and James Connelly (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, (London: Routledge, 2011) pp.147~162. 트립틱(Triptych) 감축방식은 유럽연합 내 온실가스 감축 합의를 위해 네덜란드가 제시한 이산화탄소 배출의 부담공유 방식이다. 각 회원국을 세 영역(국내영역, 에너지집약 수출영역, 전기발전 영역)으로 나누어 각 영역별로 기대되는 감축 목표를 설정하자는 방식이다. 이는 기존의 회원국 전체

는 네덜란드의 특징으로 유럽 내에서 상대적으로 작은 국가임에도 불구하고 국내 환경정책을 국제 환경레짐에 투사하여 영향력을 행사한 주목할만한 사례이다.

네덜란드는 인구 1600만의 한국 면적의 절반에 해당하는 작은 국가이며, 고도로 산업화된 국가로서 세계 3대 석유에너지 기업 중 하나인 셸(Shell)을 보유하고 있고, 다수 연립체제로 인해 정권 임기가 길지 않다는 정책 추진의 불안전성과 다수 정당 간 합의 도출의 제도적 어려움을 갖고 있다. 유럽 연합 내에서도 적은 인구 수로 인해 큰 영향을 발휘하기 어려운 여건임에도 불구하고 일찍이 환경 분야에 대한 합의를 국내적으로 이루고, 유럽연합 내 환경 이슈를 공론화 하는데 선도적인 역할을 한 것은 주목할만하다. 중견국으로서 국제레짐에 있어 리더십을 발휘한 사례는 찾아볼 수 있지만, 네덜란드와 같이 정치, 경제, 지리, 사회, 인구적으로 큰 영향력을 발휘하기에 어려움을 가진 국가가 국내정책을 기반으로 리더십을 발휘한 경우는 찾기 어렵다.⁸⁾ 카니에(Kanie)는 국내적 합의가 국제레짐에 있어 협상의 레버리지를 높여 지도적인 리더십을 발휘할 수 있었다고 평가한다.⁹⁾

본 연구는 이러한 네덜란드의 국제적 환경리더십 행사를 가능

영역에서의 감축 방식보다 실현가능한 감축 목표를 제시하여 회원국의 부담을 상대적으로 줄여주는 효과를 가졌다.

8) 1997년 대인지뢰금지조약(Treaty banning anti-personnel landmines)에서 캐나다의 사례, 1970년대 남아프리카공화국의 인종주의에 대한 공개적 비난, 짐바브웨 독립지원 등의 역할을 통해 영향력을 확대시키고자 한 호주의 사례가 대표적이다. 다음을 참조. Mollie Royds, "Middlepowermanship as an Ideology", in J. King Gordon (eds.), *Canada's Role as a Middle Power* (Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1966), p.29; Gary Smith, Dave Cox and Scott Burchill, *Australia in the World: An Introduction to Australian Foreign Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp.95~113.

9) Norichika Kanie, "Leadership in Multilateral Negotiation and Domestic Policy: The Netherlands at the Kyoto Protocol Negotiation, *International Negotiation*, Vol. 8, pp.339~365.

하게 해준 국내적 합의는 어떻게 도출될 수 있었는지에 대해 의문을 갖고 이 둘 사이의 연결고리를 설명하고자 한다. 네덜란드의 국제환경리더십에 대한 연구는 많으나 정작 네덜란드가 자국의 국제적인 에너지 및 석유화학 기업들을 비롯한 국내적 반대를 극복하고 어떻게 기후합의¹⁰⁾를 이끌어냈는가에 대해 설명하는 연구는 찾기 어렵다. 이 연구를 통해, 네덜란드 국내의 환경의 정치경제는 물론, 유럽연합과 국제무대에서 펼쳐지는 중견국 외교의 기본 바탕을 이해할 수 있을 것이다.¹¹⁾ 또한 한국과 같이 녹색성장 패러다임을 통해 국제 정치 질서에 새로운 리더십을 발휘하려고 하는 중견국가에 의미 있는 함의를 던져줄 것이다.

2. 기존 연구 검토

네덜란드의 기후변화정책에 대한 연구는 크게 두 가지 형태로 나누어진다. 첫째는 기후변화정책 발전에 대한 연구로 주어진 환경 위협(environmental threat), 즉 생태적 취약성(ecological vulnerability)으로 인해 유럽 내 다른 나라들에 비해 국민들의 환경 인식이 높았으며, 이것이 네덜란드의 정책합의를 이끌어 수 있는 원동력으로 작용했다고 주장한다.

코헨(Cohen)은 국토의 3분의 1이 해수면보다 낮으며, 작은 국

10) 본 연구에서 기후합의(Climate Agreement)는 ‘선도적 기후변화 대처 리더십 발휘에 대한 국가적 합의’로 정의한다. 네덜란드는 1989년 국가환경정책계획(The National Environmental Policy Plan: NEPP)을 입안하여, 기후합의의 제도적 기반을 만들고, 1997년 교토회의에 이르기까지 기후변화정책에 있어 국내 합의를 일컫는다.

11) A. F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, (London: Macmillan, 1997). 쿠퍼는 노르웨이, 스웨덴, 캐나다, 네덜란드와 같은 중견국의 가교역할(bridge-building role)에 주목하였다. 콕스는 전후 사회평등과 힘의 분산에 따른 다자주의레짐으로의 전환이 이를 가능케 하였다고 본다.

토 면적과 자원의 부족, 라인강과 뮤즈강, 쉘데강이 바다로 흘러가는 하구에 위치하여 홍수와 조류 등에 취약한 네덜란드의 지리적 입지로 인해 환경 위협에 대비하기 위한 정책들이 네덜란드 내에 오랜 역사를 갖고 발전해온 사실에 주목한다.¹²⁾ 19세기 후반부터 현재까지 이어진 환경정책은 네덜란드 특유의 지리적 여건이 중요했음을 지적한다. 텔레겐(Tellegen)은 2차 세계대전 이후 빠른 산업화와 높은 인구 밀도로 인한 환경오염 문제가 등장한 1960년대부터 이에 대한 대중의 인식이 빠르게 증가하였고, 그 결과 네덜란드 환경법과 환경부의 설립 등 환경정책의 추진이 지속된 것을 추적한다.¹³⁾

특히 1960~80년대 세계적으로 관심을 불러온 환경운동과 관련 서적들 중 대표적으로 1972년 로마클럽이 발간한 『성장의 한계(Limit to Growth)』는 좁은 국토면적과 환경오염 증가로 인해 향후 네덜란드 경제성장에 대해 의구심을 갖게 했다.¹⁴⁾ 1987년 세계환경개발위원회(World Commission for Environment and Development: WCED)가 발간한 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」는 네덜란드 내 큰 관심을 불러일으켰으며, 1989년 네덜란드 환경부가 발간한 국가환경정책계획(The National Environmental Policy Plan: NEPP)등의 국가정책에 영향을 주었다고 평가한다.¹⁵⁾

12) M. Cohen, "Ecological Modernisation, Environmental Knowledge and National Character: a Preliminary Analysis of the Netherlands", *Environmental Politics*, Vol. 9, No. 1, (2000), p.91.

13) Egbert Telegen, "The Dutch National Environmental Policy Plan", *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 4, No. 4 (1989), pp.337~345.

14) 환경오염과 경제성장에 관한 최초의 보고서인 『성장의 한계』는 출간 당시 전 세계 판매의 절반이 네덜란드에서 이루어질 정도로 국내 큰 관심을 불러일으켰다.

15) 이 보고서는 WCED의 '지속가능한 개발' 개념을 차용하였으며, 최초로 이산화탄소 감축 목표를 명시하고, 구체적인 이행계획을 포함하여 당시 가장 진보적 환경정책이라 평가받음. 또한 같은 해 치러진 총선거에서 환경 이슈가 국민들의 가장 큰 관심사로 부상하게 됨. 이는 이후 네덜란드 환경부의 정책추진에 대한 지속성과 신뢰성을 가져다 주었다고 평가함. 이에 대한 설명은 I.H.

한편, 스키테세스와 스코드빈(Skjærseth and Skodvin)은 환경 보호에 대한 사회적 요구(societal demand)가 환경을 정치 아젠다로 이끈 측면을 지적한다.¹⁶⁾ 여기서 사회적 요구는 공공의 가치측면에서 환경을 위한 대중의 지지를 정치권력으로 전환되는 행위로서, 환경 이슈에 대한 태도에서 비롯된다. 환경에 대한 대중의 인식이 정당, 기업, 그리고 녹색운동에 영향을 준다고 보는 것이다.¹⁷⁾

그러나 이러한 논의들은 환경정책의 주체인 환경부와 네덜란드 정부의 역할을 과소평가하고 있으며, 어떻게 정부 관료들이 국민 정서를 바탕으로 리더십을 발휘하여 실제적인 환경 정책의 입안과 이행으로 나아갔는지 밝히지 않는다. 또한, 1980년대 말 기후환경에 대한 국민의 관심과 요구가 어떻게 실제로 국가 전략 혹은 정책으로 어떻게 실현 되었는가에 대한 설명이 필요하다.

두 번째 부류는 전통적인 정부-기업-사회간 협상과 합의의 정치가 국내 기후합의를 이끌었다고 주장한다. 푸턴(Puttern)은 기후 변화 정책이 국민적 지지를 얻게 되면, 이는 네덜란드 특유의 정치와 함께 발전한다고 보았다. 이러한 네덜란드 정치의 특징을 ‘그린 폴더 모델’¹⁸⁾로 설명하는데, 이는 기업, 사회단체들과 정부 기관들이 매우

Rowlands, *The Politics of Global Atmospheric Change*, (Manchester: Manchester University Press, 1995), p.77. 참조.

16) J. B. Skjærseth and Tora Skodvin, "Climate Change and the Oil Industry: Common Problems, Different Strategies", *Global Environmental Politics* Vol. 1, No. 4 (2001), pp.43~64.

17) 환경문제에 대한 인식과 참여, 그리고 친화적 행동은 1980년대부터 네덜란드에서 관찰되었다. G.C. Bartel, *Main Results of Environmental Communication Studies*, (The Hague: Ministry of the Environment, 1995) 참고.

18) 폴더모델은 사회적 합의에 바탕을 둔 네덜란드식 노사정 합의의 모델로 이것이 환경 분야에서 일어나고 있다고 주장하면서 ‘그린폴더모델’을 소개함. 다음을 참조. P. Glasbergen, "The Green Polder Model: Institutionalizing Multi-stakeholder processes in Strategic environmental Decision-making", *European Environment*, Vol 12, (2002), pp.303~315; T. A. J. Toonen (eds.), *Polder Politics: The Reinvention of Census Democracy in the Netherlands*, (Ashgate, 2001)

가깝게 상호 작용하여 많은 환경 이슈에 대한 목표를 설정하고 이를 달성하는데 있어 함께 협상하고, 공동으로 해결책을 찾으며 타협한다고 보았다.¹⁹⁾

리퍼링크와 몰(Liefferink and Mol)은 1990년대 네덜란드의 환경정책이 국가와 환경오염 배출 기업 사이에 '통제와 명령'의 직접 규제에서 '협약과 합의'로 그 초점이 바뀐 원인을 '신조합주의' 전통에서 기인한다고 보았다.²⁰⁾ 실제로 1980년대에 네덜란드 환경부는 환경정책결정에서 사적 이해관계자(private interest)들의 참여를 위한 중요한 공식 채널인 환경위원회(Raad voor het Milieubeheer)를 구성하였고, 여기에 공공 기관과 고용주와 노동자 단체, 그리고 개인전문가 뿐만 아니라 환경, 소비자 단체 등의 다양한 단체들을 참여했다. 환경위원회는 보다 넓은 관점에서 환경 정책에 접근을 시도하였으며, 특정 분야들에 대한 임시적 위원회도 함께 개최하였다.

위 연구의 주장과 조금 다르게, 에스트라다 외(Estrada et al)는 보다 정부의 입장에서, 정부가 독자적으로 정책을 입안하고 실시할 때, 정부의 적극적인 정책이 시장의 불확실성을 줄이고, 정책 규제로 인한 비용을 오히려 줄일 수 있다고 보았다.²¹⁾ 이산화탄소 감축을 위한 정부의 규제, 경제 정책 등이 기업으로 하여금 규제를 피해

19) J. Van Putter, "Policy styles in the Netherlands: Negotiation and conflict", in J. Richardson (eds.), *Policy Styles in Western Europe*, (Boston: Allen & Unwin, 2000), pp.168~196.

20) D. Liefferink, 'The Netherlands: A Net Exporter of Environmental Policy Concepts', in M. Andersen and D. Liefferink (eds.), *European Environmental Policy: The Pioneers* (Manchester: Manchester University press, 1997), pp.210~250; D. Liefferink and A. Mol, "Vountary Agreements as a Form of Deregulation? The Dutch Experience", in U. Collier (eds.), *Deregulation in the European Union: Environmental Perspectives* (London: Routledge, 1998), pp.181~197.

21) J. Estrada and K. Tangen and H. O. Bergesen, *Environmental Challenges Confronting the Oil Industry*, (Chichester: John Wiley & Sons, 1997), p.16.

자발적으로 에너지효율성을 높이고, 신재생에너지에 투자하도록 유도한 측면이 있다고 보는 것이다. 예니케(Jänicke)와 앤더슨(Andersen) 역시 정부가 기업과 달리 산업계와 정책결정자의 일반적 합의 구축과 세금부과와 같은 논쟁의 여지가 있는 정책들에 대한 선택의 여지가 있다고 보았다.²²⁾ 다시 말해서 환경 정책과 같은 특정한 이슈에 있어서 정부가 전략적으로 정책결정과정에 누구를 참여시키고, 얼마나 많은 역량을 주는 지에 대해 결정할 권한이 있다는 것이다. 이 연구들은 모두 네덜란드의 환경정책에 있어 행위자의 이익을 조절하고 분배하는 역할을 정부 측면에서 강조한 것이다.

그러나 본 연구는 에스트라다 등의 연구가 비록 리퍼핑크와 몰의 연구보다 정부의 역할을 강조하지만, 크게 조합주의 모델에서 벗어나지는 않는다고 주장한다. 정부의 역할을 조금 더 강조하더라도, 실제 네덜란드 기후변화 정책의 합의 과정에서 정부의 역할이 어떠했고, 어떤 효과를 발휘했는지는 보여주지 못한다.

위의 연구들은 본 연구 논문에 이론적으로 매우 중요한 틀을 제시하지만, 1980년대 말부터 1990년대 중반까지 네덜란드 기후 정치의 각 행위자들 이익과 선택이 실제적으로 어떠했는지에 대한 구체적인 측면을 제시하지 못한다. 동시에 다른 환경 연구들이 제기하는 생태적 취약성에 대한 국민적 인식이 어떻게 환경 정책에 적용되고, 정책결정에 참여하는 행위자들의 입장과 역할, 협상 과정에 어떤 영향을 주었는지 탐구해 볼만한 가치가 있다. 따라서 이 논문은 위 연구들에서 네덜란드 환경 정치를 이해하는 이론적 틀을 빌려오되, 이들이 다루지 못했던 기후변화정책 합의 사례에 직접 적용해 봄으로써, 실제로 네덜란드 환경위협에서 비롯된 국민의 인식이 기후변화정

22) M. Jänicke, "Conditions for Environmental Policy Success: An International Comparison", *The Environmentalist* Vol. 12, No. 1 (1992), pp.47~58; M. S. Andersen, *Ecological Modernization Between Policy Styles and Policy Instruments: The Case of Water Pollution Control* (Aarhus: Institute of Political Science, University of Aarhus, 1993).

책에 영향을 미쳤는지 살펴보고, 네덜란드의 합의 정치가 기후변화정책의 합의에 영향을 어떤 방식으로 미쳤는지 보여주하고자 한다.

3. 연구 가설

본 연구는 네덜란드의 환경정책결정을 위한 국내적 합의를 이룬 기반으로 기후변화와 관련된 네덜란드의 생태적 취약성에 대한 국민 인식이 어떠했고, 어떻게 협상과 합의 모델을 거쳐 적극적인 환경정책을 도출해냈는가의 과정을 역사적으로 살펴보고, 의미 있는 합의들을 도출하고자 한다. 이를 위해 국제정치학의 중요 변수인 이익, 제도, 관념의 세 가지 차원에서 다음의 연구 가설들을 제시한다.

첫 번째 가설은 네덜란드 내 전통적인 환경 위협(environmental threat)에 대한 국민들의 인식이 높을 수록 국내적 기후 합의를 이끌어 냈다.

이 가설은 관념에 해당하는 변수로 생태적 취약성(ecological vulnerability)이라는 개념에 바탕을 둔다. 기존 연구에서 살펴본 바와 같이, 일찍부터 네덜란드 국민들은 국토가 처한 환경적 조건으로 인해 환경적 관심이 발달했다. 특별히 기후 변화 문제는 해수면 상승의 문제와 직결되는 문제로서, 국가 전체적인 전략과 대응이 요구되었다. 동시에 지구적 접근을 통해서만 문제 해결이 가능하기 때문에, 국민들은 다른 국가들을 설득하려는 정부의 리더십 행사에 큰 지지를 보냈을 것이고, 이것은 국내 석유 기업 등의 반대 의지를 크게 꺾었을 것이라고 추측한다.

다시 말해 이 가설은 1990년대 초 네덜란드의 기후변화 사례에서 환경 안보에 대한 국민들의 공감에 실제적인 환경 운동과 환경정치를 불러온 과정에 초점을 맞춘다. 다른 국가들과의 생태적 취약

성 인식도에서 과연 네덜란드가 앞섰는지, 그리고 생태 위협이라는 자극이 어떻게 정부 정책으로 이어졌는지 역사적 사실 관계들을 살펴볼 필요가 있다.

두 번째 가설은 위의 리퍼핑크와 몰의 연구에 기반 하여, 네덜란드의 전통적인 정부-기업-사회의 협상과 합의가 이루어질수록 기후변화정책결정이 가능했을 것이라고 추정한다. 이는 신조합주의전통(neo-corporatist tradition)에 기반을 둔 가설로서, 제도에 해당하는 변수로 네덜란드 국내적 정치경제 시스템의 독특성에 주목한다.

세 번째 가설은 이익에 해당하는 변수로 환경정책결정에 참여하는 기업의 이익을 클수록 합의가 잘 이루어진다. 환경 이슈는 특별히 기업의 생산 활동에 크게 영향을 받고, 동시에 기업 활동을 크게 제약하는데, 네덜란드 정부-기업-사회의 독특한 정치적 협력 관계가 갖는 특성이 기후변화와 같은 환경 문제에 있어서도 발 빠른 합의와 대응을 가능하게 했을 것이라고 추정한다. 노사정 위원회 모임 속에서 에너지 기업의 대표들은 자국 산업의 생산 비용 증가에 따른 무역 경쟁력 저하에 대해 우려를 표했을 것이고, 노조는 기업 생산성 하락에 의한 임금 감소와 고용 불안정성 증대 등을 문제 삼았을 것이다. 그러나 동시에 이들은 기후 대처에 대한 국민적 정서를 인식하고, 정부의 여러 제도적, 경제적 유인에 설득되었을 것이라고 주장한다. 이 가설을 많은 역사적 자료들을 통해 점검해 보고자 한다.

본 연구 논문이 선택한 첫 번째 가설은 네덜란드의 환경 운동에 더 초점이 맞춰져 있고, 두 번째 가설은 네덜란드 정치 과정에, 세 번째 가설은 기업의 관점에 초점이 맞춰져 있다. 비록 각각의 가설이 경합하지 않지만, 초점을 맞춘 설명 대상이 다르기 때문에 기후변화 사례에 있어서 세 가지 이론들을 모두 살펴볼 필요성이 있다. 또한, 세 가지 설명 모두 적실성을 가질 경우, 네덜란드 생태 환경에서 비

롯된 국내적 환경 운동이 어떻게 합의의 정치경제 과정을 통해 기후 변화 정책으로 산출되는지를 면밀히 살펴보는 것은 의미있다고 볼 수 있다.

4. 연구 방법 및 연구 시기

본 연구는 '어떻게(how)'라는 연구 질문에 대한 답변을 추구하기 때문에, 역사적 사실과 해석에 중심을 둔 단일 사례 연구(역사적 사례연구)를 방식을 택했다. 이를 위해, 영어로 접근 가능한 네덜란드 환경부 문서, 각료 회의 문서 등의 일차 자료와 신문, 논문 및 네덜란드 환경정치와 의회정치 체제에 관련된 연구 단행본 등의 이차 자료들을 분석할 것이다. 이러한 문헌 분석을 통해 원인에서 결과에 이르는 과정의 연결고리를 찾고 역사적 사실들의 인과적 매듭을 면밀히 살펴보고자 한다.

연구 시기는 네덜란드에서 국가적인 기후변화 정책이 공론화되어 공식적으로 실시된 1987년부터 유럽 내 트립틱 아이디어를 제시하여 뚜렷이 기후리더십을 행사할 수 있었던 1997년 교토의정서 합의까지로 정하였다.

5. 연구 구성

연구 구성은 먼저 II장에서 네덜란드 환경운동과 환경정책의 발전 과정을 살펴보고 환경위협에 따른 기후변화정책과 환경의식의 발전 과정을 정리하고 III장에서는 네덜란드의 국가환경정책계획의 수립과정에서 나타난 정부-기업-사회간 역학관계가 국내합의의 전통에 비추어 나타나는 과정을 살펴본다. IV장에서는 네덜란드가 국제적, 지도적 영향력을 나타냈던 교토의정서 합의 과정에서의 중견국 환경리

더십 사례를 분석한다. 마지막으로 V장에서는 결론을 맺는다.

II. 네덜란드 환경주의와 환경정책의 발전

1. 네덜란드의 환경주의 발전

1) 네덜란드의 환경주의 발전의 배경

네덜란드 환경주의는 1960년대의 국제개발(international development)의 발전과 연결되어있다. 특히 2차 세계대전 이후 교통 수단과 미디어 기술의 발달, 그리고 통신의 확장은 세계 다양한 국가들의 발전과 사회경제적·문화적 형태에 큰 영향을 미쳤다. 2차 세계대전 이후 국제적으로 수많은 사회 변화가 일어났지만, 이러한 변화들은 개별국가의 특이성에 따라 다양하게 수용되고 적용되었다. 물론 이는 1960년대부터 세계 많은 국가에서 나타난 새로운 환경주의의 출현과 설립에도 적용된다. 스웨덴, 덴마크와 같이 새로운 환경주의가 네덜란드에서 발전되고 이는 독특한 특징을 가진다.²³⁾

네덜란드 환경의 가장 큰 특징은 국토의 작은 크기이다. 서쪽과 북쪽이 북해에 둘러싸여 있고, 동쪽은 독일에 남쪽은 벨기에에 둘러싸여 있다. 면적은 42,000 평방 킬로미터에 불과하며, 이 좁은 지역에 1,630만 명이 넘는 인구가 모여 살고 있고, 제곱킬로 당 481명의 인구를 가진 세계에서 가장 인구밀도가 높은 나라 중 하나이다. 그 결과 국토의 대부분이 경작지이거나 주거, 교통, 산업용지 등 다른 용도로 이용되고 있다. 이로 인해 네덜란드가 그들의 ‘자연환경’의 희소성에 대해 잘 알고 있다는 것은 의심의 여지가 없다.²⁴⁾

23) Andrew Jamison, Ron Eyerman, and Jacqueline Cramer, *The making of the new environmental consciousness: a comparative study of the environmental movements in Sweden, Denmark, and the Netherlands* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1990)

네덜란드의 다른 중요한 특징은 국토의 상당부분이 실제로 인간에 의해 건설된 토지이다. 네덜란드는 물로부터 땅을 개간하는 제방 건설과 간척지 건설로 유명하다. 해안선을 가로지르는 모래언덕을 제외하고, 전체 경관은 인간의 노동에 의해 다시 만들어졌다. 이렇게 물질적 환경을 관리하고, 조절하는 방법은 네덜란드가 ‘자연’을 바라보는 방법에 영향을 준 것은 틀림없다. 이러한 방법은 두 가지 측면을 가진다. 한 가지는 남겨진 희소한 자연 지역을 보존하려는 태도이고, 다른 하나는 자연 지역의 가치를 상대화하고, 자연을 지배할 수 있는 중요성을 강조한다.

인간이 네덜란드 경관을 수세기동안 변화시켜왔다고 주장하는 또 다른 설명도 있다. 이러한 자연에 대한 애매한 태도는 네덜란드 역사에 있어 보존을 강조하는 사람들과 자연을 본질적으로 인간의 필요에 따라 자원으로 이해하는 사람들 사이에 수차례 대립을 가져왔다. 최근의 산업화와 도시와의 맥락에서 이러한 대립은 20세기 초반의 자연 보존 사회의 출현과 1960년대 후반 이후의 새로운 환경주의의 출현으로 인해 더욱 심해졌다.²⁴⁾

네덜란드 사회의 세 번째 특징은 네덜란드 고유의 사회경제적 발전이다. 네덜란드는 상당히 발전된 상업, 농업국가이다. 다른 국가들과 비교했을 때, 산업화의 첫 번째 물결은 1900~1920년대에 네덜란드에 다소 늦게 찾아왔다. 그리고 산업화의 초기에는 느리게 발전했다. 1920년에 와서야 전체 근로자 중 23.5%의 근로자들이 농업과 어업에 종사했고, 이러한 패턴은 2차 세계대전 이후까지 지속되었다. 2차 대전 이후 네덜란드 재건을 위한 정부의 막대한 개입과 투자와 상당한 베이비 붐으로 인해 산업화와 경제 활동이 크게 자극되었다. 소비재의 도입과 산업행위의 확대와 무역으로 인해 취업률이 급속도

24) D. Liefverink and K. Birkel "The Netherlands: a case of 'cost-free leadership'", in Rüdiger Wurzel and James Connelly (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics* (London: Routledge, 2011), p.147.

25) Jamison et al, 1990.

로 올랐다. 농업은 현대화의 물결과 고용부분을 떠받치는 합리화의 물결에 의해 영향을 받았다. 1960년대 후반까지 고용인구의 비율은 전쟁 이전과 상당히 달랐다. 1971년 농업과 어업을 합한 고용률은 6.1%에 불과했으나 정부, 무역, 산업 분야의 고용률은 급속도로 증가했다. 1960년대 초반부터 환경문제가 나타나면서 경제적 부의 대한 의심의 목소리가 있었다. 이러한 염려는 1970년대의 새로운 환경주의를 형성한다.

2. 네덜란드의 환경인식과 환경정책의 발전

1) 환경위협 인식의 변화와 환경정책의 수립

1970년대 이래로 네덜란드의 환경에 대한 관심은 환경문제들에 대해 보다 포괄적 인식으로 확장 되었다. 환경과 경제성장의 관계에 대한 논의가 1972년 로마클럽의 “성장의 한계”의 출간과 함께 시작되었는데, 이 보고서는 라인강의 끝에 위치하고, 국토의 3분의 1이 해수면 아래에 위치한 네덜란드의 지리적 여건으로 인해 일찍이 유럽의 다른 국가들에 비해 환경적으로 의식이 있는 것으로 여겨진 네덜란드 국민에게 큰 영향을 주었다. 로마클럽의 보고서는 전 세계 출판의 거의 절반이 네덜란드에서 팔릴 정도로 네덜란드에서 베스트셀러가 되었다.²⁶⁾ 이 보고서는 현재의 산업 발전이 지속되면, 인간사회의 성장이 다음 백년간 환경 수용력의 한계에 이르고, 빈부격차는 더욱 심해질 것이라고 주장했다. 산업사회의 적법성과 관행(practice)이 이미 1970년대 초기에 혼란의 대상이 되었다. 1973년 봄에는 줄리아나 여왕이 정치, 산업, 학계의 많은 전문가를 암스테르담 궁전에 초청하여 ‘성장의 한계’의 영향에 대한 논의를 가졌다.²⁷⁾

26) Liefferink, 1997, p.213.

27) Maarten A. Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological modernization and the Policy Process* (New York: Oxford

1970년대 중반의 시작과 함께 환경위협에 대한 국민들의 우려가 정부와 국제 공동체와 함께 두드러지게 생겨났다. 환경의 이슈가 1970년대 후반과 1980년대 초반에는 ‘중요하지 않은(non-issue)’ 것이었지만, 1980년대 중반에 ‘갑작스런 변화(sudden-change)’가 일어나면서 상황이 바뀌었다.²⁸⁾ 1985년의 체르노빌 폭발, 유조선 침몰, 소금방출, 독극물 투기를 포함한 사고들과 ‘온실효과’ 혹은 지구온난화, 생물다양성 감소, 열대우림의 파괴, 성층권의 오존층 파괴와 연관된 과학연구물을 포함한 다양한 환경적 재앙의 사건들이 환경적 이슈에 대한 대중의 관심을 불러 일으켰다.²⁹⁾ 게다가 1987년 유엔의 세계환경개발위원회(WCED)의 보고서인 ‘우리 공동의 미래’가 1970년대의 ‘성장의 한계’에 이어 네덜란드 대중에 큰 영향을 주었다. 이러한 영향은 네덜란드 정부로 하여금 환경이슈에 대해 환경정치로 대응하도록 변화를 이끌었으며 이에 대한 반응으로 당시 네덜란드의 환경부장관은 세계환경개발위원회의 보고서를 출간하고 이 보고서에 정의된 ‘지속개발의 원칙’이 네덜란드 모든 환경정책의 출발점이 되어야한다고 주장했다.³⁰⁾ 네덜란드 환경정책은 대중의 지원을 힘입어 빠른 정책의 수립과 실시가 가능해졌으며 이러한 변화는 국제적인 관심을 끌었다.

2) 환경인식의 성장과 환경정책의 발전

1988년 12월, 단지 1년의 준비기간 이후, 국가공공위생·환경보호연구소가 네덜란드에서 첫 번째로 통합되고 포괄적인 환경 설문조사 보고서를 출간했다. ‘내일을 위한 염려: 국가환경설문조사 1985-2010’은 이후 네덜란드 환경정책의 중요한 지침이 되는 국가환

University Press, 1995), p.176.

28) Van der Straaten, 1992, p.49.

29) Johan Kaufmann and Nico Schrijver, *Changing Global Needs: Expanding Roles for the United Nations System* (New Haven: Academic Council on the United Nations System, 1990), p.23.

30) Van der Straaten, 1992, p.50.

경정책계획(NEPP)의 배경 문서가 되었다. 이 설문조사는 지속가능한 발전의 맥락에서 5개의 다른 수준에서 환경문제의 범위를 논의하였다. 이 보고서는 미래 이산화탄소 배출에 대해 4개의 시나리오를 설정하여 기후변화를 고려하였으며, ‘우리 공동의 미래’에서의 메시지를 네덜란드 정부가 심각하게 받아들인다는 것을 보여준다. 거주, 국토계획, 환경부(VROM)는 다음과 같이 주장했다. “현재 보고서의 기반하여, 비록 여전히 많은 불확실성에 직면해 있을지라도 환경 관리에 대한 광범위에 걸친 조정이 불가피하다.”³¹⁾

그러나 과학적 설문조사의 결과가 정책으로 입안되었을 때, 심각한 갈등이 일어났다. 말하자면, 환경정책의 정치화가 당시 네덜란드의 연립 정부의 갈등을 야기했다. 1989년 5월 2일 국가환경정책계획(NEPP) 실행의 재정적 자원에 대한 불일치가 정부 연정붕괴의 원인이 되었다. 이러한 국내적 논쟁은 국가환경정책계획(NEPP)의 적용을 지연시켰을 뿐만 아니라 동시에 환경정책에 대한 대중의 관심을 불러일으켰다.³²⁾ 실제로, 1989년 총선 이전에 네덜란드 사람의 45%가 그들의 최고 우선순위는 환경적인 이슈라고 답했다.³³⁾

총선은 1989년 9월 6일에 실시되었고, 보다 강력한 환경정책을 지지한 정당들(D66 and GroenLinks)만이 이전 선거와 비교하여 의석을 얻어 1989년 11월 7일 중도-좌파 연정이 생겨났다. 새로운 연립정부는 11월 27일 국가환경정책계획-플러스(NEPP-Plus)에서 환경정책이 정부정책의 세 번째 주요 요소이고 특정 영역에서는 이산화탄소 배출 감소와 에너지 절약을 포함한 추가조치가 요구된다고 밝혔다.³⁴⁾

31) RIVM 1987:VII

32) Michael Wintle (eds.) *Rhetoric and reality in Environmental Policy* (Aldershot: Avebury, 1994).

33) Norichika Kanie, “Middle Power Leadership in the Climate Negotiations” in Paul G. Harris (eds.) *Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation* (Cheltenham: Edward Elgar Publish, 2007), p.93.

34) NEPP-Plus, 1990, p.5.

첫 번째 국가환경정책계획(NEPP)은 환경부, 경제부, 농림수산부, 교통공공사업부 네 개 부서의 장관에 의해 지지되었으며 지구기후변화 정책을 포함함으로써 기후변화이슈를 지구적이슈로서 환경정책 안에 수용하는 유럽 내의 첫 번째 정책이 되었다. 국가환경정책계획(NEPP)은 초기에 그 재원과 실행에 있어 논쟁이 있었으나, 결국 총선으로 이끌었고, 네덜란드 대중으로 하여금 환경정책에 관심을 기울이게 하면서 이러한 환경 영역에서 정책을 발전시키는데 필요한 탄력(momentum)을 제공했다.

이 정책은 ‘이산화탄소 문제의 지구적인 성격’과 ‘산업화된 국가들의 특별한 책임’을 동시에 이해함으로써, 국내정책전략에 따라 국제적 행동에 대한 행동계획을 포함했다. 예를 들어, 이산화탄소 배출에 관하여 국제적 합의에 이르려는 ‘국제적 이니셔티브를 약속하는’ 의도를 분명히 공표하였으며, ‘산업화된 국가들에서 이산화탄소 배출은 2000년까지 1989-1990년 수준, 이는 연간 1억 8천3백만 톤에 해당하는 배출을 안정화시키는’ 목표를 설정하였다.³⁵⁾ 이에 따라, 네덜란드는 다음과 같은 자체 목표를 설정했다. ‘2000년까지 1억 8천 3백만 톤의 해당하는 이산화탄소 배출을 1989-1990 수준으로 안정화한다.’, ‘국제적 협의의 결과에 따라 이러한 목표는 수정되고 보완될 수 있다.’ 에너지 보존은 이산화탄소 감축 목표를 단독적으로 설정하는 것을 달성하는 기본적 수단으로 구분되었다. 네덜란드는 스웨덴 이후 이러한 구체적인 목표를 설정한 두 번째 국가였다.³⁶⁾

3) 국내적 합의에 따른 환경정책의 발전

지구기후변화정책을 포함한 환경정책에 대한 국내적 합의는 국가환경정책계획(NEPP)의 도입으로 인해 환경정책을 더욱 발전되었다. 이는 결과적으로 국제적 지구기후변화 아젠다를 설정하는데 네덜란드의 주도적 역할을 가능케하는 네덜란드 이니셔티브로 이끌었다. 이와

35) Kanie, 2007, p.94.

36) IEA, 1992.

관련된 국제협상에서의 네덜란드의 역할은 4장에서 자세히 다룬다. 그 중 가장 중요한 이니셔티브는 총선 바로 이후에 1989년 11월 6-7일 네덜란드 노르드위크에서 개최된 대기오염과 기후변화에 대한 국제장관급 회의이다. 네덜란드 정부는 당시 지구기후변화와 관련된 가장 중요한 사건 중 하나로 장관급 수준에서 지구기후변화에 대한 첫 번째 정치적 회의를 개최했다.³⁷⁾ 실제로, 이 회의는 유엔이 실시한 협의 이전에 지구적 기후변화에 대해 의제설정을 위한 가장 중요한 행사 중 하나였다.

환경 우려의 증가로 인해 네덜란드는 수년간 기후변화정책 발전과 관련된 제도구축에 노력을 기울여왔다. 따라서, 교토의정서 협상에 이르렀을 때, 지구기후변화와 관련된 이슈를 다루는데 중요한 국내정책결정에 참여하는 주요 이해당사자들 중에 일정 수준의 합의가 있었다. 이는 기후변화에 대한 국제적 합의를 이루는 과정에서 진전을 요구한 국내정책과 제도에 의해 보다 정교하게 발달된 국내적 합의다. 네덜란드 환경 정책의 보다 넓은 맥락에서 발전된 네덜란드의 협상과 합의정치를 다음 장에서 살펴본다.

37) Daniel Bodansky, "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary", *Yale Journal of International Law* Vol. 18, No. 2 (1993), p.467; Matthew Paterson, *Global Warming and Global Politics* (New York: Routledge, 1996), p.38.

Ⅲ. 신조합주의모델의 발전과 국가환경정책

1. 네덜란드의 정치환경과 조합주의의 발전

1) 네덜란드 정치환경

네덜란드 사회는 독특한 정치 문화를 갖고 있다. 16세기 후반 네덜란드 국가 통일 이후 국민국가로서 네덜란드는 시작부터 중요한 특징을 갖는다. 세 개의 별개의 종교집단(네덜란드 공식 개혁신교회를 통해 대표되는 정통 칼뱅주의자, 중도 기독교, 로마 카톨릭)의 공존이다. 이런 구분은 네덜란드 사회에 거의 지울 수 없는 자국을 남겼다.³⁸⁾ 수세기동안 이러한 구분은 네덜란드 사회를 대립하고 경쟁하는 사회로 갈라놓았고, 수차례동안 호전적 다툼(bellicose quarrel)을 가져왔다. 이러한 종교적 구분에 더해진 것은 이른 산업화의 발전에 따른 사회경제적 특징에 의한 구분이다. 사회주의가 19세기말에 출현했을 때 이는 이미 존재했던 부르주아의 자유주의에서 벗어나 강력한 정치 세력으로 발전되었다.

사회주의의 출현은 네덜란드어로 'verzuiling'으로 알려진 네덜란드 사회가 다양한 종교·정치적 연합으로 분화의 과정에 촉매 역할을 하였다. 이 용어는 'columnisation' 혹은 'pillarisation'으로, 네덜란드 사회가 분리된, 그러나 평등하게 필요한 지주(pillars) 혹은 'zulen'으로 구성된 것을 말한다. 각각의 지주는 각자 단체의 사람들이 단지 정치적 이슈가 아닌 사회생활의 실질적인 모든 영역에 있어서까지 모인다.³⁹⁾ 예를 들어, 가톨릭 교도들은 그들 자신의 가톨릭 학교에 가고, 그들의 신문을 읽고, 그들의 방송협회, 노동조합, 복지기

38) J. Goudsblom, *Dutch Society*. (New York: Random House, 1967)

39) J. Goudsblom, 1967.

구에 가입하고, 그리고 그들의 운동클럽 등을 만든다. 다양한 지주의 구성원들은 서로 다른 지주의 구성원과는 거의 접촉하지 않는다. 다른 지주원들과의 접촉은 정치적 교섭과 정책 결정과정에 있는 엘리트에게만 제한적으로 일어난다. 20세기 시작부터 이러한 엘리트들은 ‘평화와 화해 정책(policy of accommodation and pacification)’을 발전시켰다. 이는 타협을 조성하는 태도와 상호이익과 협력의 정신 속에 정치적 의견의 차이를 해결하도록 노력하는 것을 내포한다. 이러한 정치적 태도는 네덜란드 조합주의의 기반을 형성했다. 각각의 지주가 네덜란드 사회의 소수 그룹을 대표하기 때문에 누구도 다른 지주의 도움과 지지 없이는 결정을 내릴 수 없다. 이러한 상황은 권력을 가진 사람들로 하여금 공개적인 정치적 갈등을 조장하는 것 대신에 정치적 다수의 지지에 의존한 문제 해결방법을 찾도록 촉진한다. 주요 정치적 이슈에 대한 결정은 보통 비공개로 이루어진다. 이는 오직 정치적 권위에 관련된 일반적 합의로 인해 가능하다.

따라서, 1917년부터 1967년까지 가장 널리 퍼진 지주화의 과정은 긴장이라기보다는 정치적 안정의 원천으로 나타났다. 종교적 차이와 경제적 불평등은 다양성에 대한 관용의 태도는 국가 정체성의 깊게 뿌리박힌 원천으로서 확고하게 되었다. 불일치가 확립된 정치 체제를 붕괴시키지 않기 때문에 네덜란드 사회는 일반적으로 다소 정치적, 문화적 혹은 종교적 행위와 신념에 있어 차이에 대해 관대하다. 이러한 특정한 네덜란드의 관용의 정치와 화해는 네덜란드에서 새로운 환경주의가 발전하는데 특정한 방법으로 영향을 주었다.

2) 환경정책 발전모델의 이론적 배경

네덜란드의 환경정책의 발전모델은 사회적 협의를 통한 생태적 근대화 모델이라고 할 수 있다. 이 모델은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 네덜란드의 발전모델의 배경에는 갈등 속에서도 사회적 협력을 이룰 수 있는 강한 사회적 신뢰가 있다. 둘째, 네덜란드는 열악한 자연조건 속에서 생존을 유지하기 위해 적극적인 환경정책을 발전

시켜 왔다. 셋째, 네덜란드 사람들은 참여와 숙의를 통해 환경정책과 지속가능발전 정책을 수립하고 다양한 환경 이슈도 해결하고 있다.⁴⁰⁾

네덜란드는 자본주의적인 경제성장을 통해 잉여가치를 만들고 이를 바탕으로 인위적으로 환경을 창조하고 관리하면서 지속가능발전을 추구하는 발전 모델이라고 할 수 있다. 네덜란드 사례에서 한편으로 생태적 효율성을 높이고 다른 한편으로 참여와 교육을 통해 사회제도와 생활양식을 생태적으로 바꾸는 통합적인 구조 변형 전략을 세우고 추진하는 것이 필요하다는 교훈을 얻을 수 있다.

네덜란드는 높은 인구 밀도와 라인강 하류라는 열악한 환경 조건 아래에서 경제성장과 민주주의, 환경보전을 비교적 잘 발전시켜 온 나라로 평가받고 있다. 1980년대와 90년대에 가장 성공적인 환경정책의 성과를 보여준 나라로 네덜란드, 노르웨이, 독일, 스웨덴, 일본을 들었다.⁴¹⁾ 네덜란드는 스웨덴이나 노르웨이, 핀란드와 같이 세계 최고 수준의 환경 질과 환경 지속가능성을 갖고 있지는 않지만 장기적인 환경정책을 착실히 수행하여 환경을 잘 관리하고 있는 나라로

40) 박치현, 구도완, “네덜란드의 지속가능 발전 모델: 사회적 협의를 통한 생태적 근대화”, 『ECO』 제11권, 2호 (2007), p.46.

41) Dryzek, 2005, pp.243~244. 다른 한편으로 2005년 세계경제포럼에서 발표된 예일대(Yale Center for Environmental Law & Policy)와 콜롬비아대(Center for International Earth Science Information Network: CIESIN) 공동연구팀의 환경지속가능성지수(Environmental Sustainability Index)를 보면 총 146개국 가운데 노르웨이 2위, 스웨덴 4위, 일본 30위, 독일 31위, 네덜란드 41위, 영국 66위, 한국은 122위로 조사되었다. 환경지속가능성지수는 지난 수십년에 걸친 각국의 환경보전 능력을 나타내는 지수로서 자연자원 부존, 과거와 현재의 오염수준, 환경관리노력, 환경적 성과를 개선할 수 있는 사회적 능력 등의 통계자료를 통합한 것이다(2005). 이 연구팀이 2006년에 발표한 시범 환경성과지수(Environmental Performance Index)를 보면, 총 133개국 가운데 스웨덴 2위, 영국 5위, 일본 14위, 노르웨이 18위, 독일 22위, 네덜란드 27위, 한국은 42위로 조사되었다. 환경성과지수는 (1) 인간 건강에 대한 환경 스트레스의 경감, (2) 생태계 활력 증진과 철저한 자연자원 관리에 초점을 맞추어 환경건강, 대기질, 물관리, 생산적 자연자원, 종다양성과 서식지, 지속가능한 에너지와 같은 여섯 가지 범주를 종합한 지수이다 (2006).

평가된다.

또한 네덜란드는 노사 간의 갈등을 사회적 대화와 협력을 통해 해결해 온 나라로도 중요한 의미를 갖는다. 우리나라에서 네덜란드 모델에 대한 연구는 주로 노사간의 사회적 협의에 초점을 둔 조합주의모델에 맞추어서 이루어져 왔다. 폴더(polder: 간척지) 모델은 이러한 사회적 협의와 협약에 바탕을 둔 발전 모델을 일컫는 말이다. 바다를 댐으로 막고 간척지를 만들기 위해 서로 협력할 수밖에 없었던 네덜란드의 정치적, 문화적 특성을 함축하는 말이 바로 폴더이다. 1990년대 중반 네덜란드의 폴더 모델은 협력적 노사관계와 유연노동의 결합을 통해 일자리 창출과 경제성장에 성공한 모델로서 ‘네덜란드의 기적’으로 알려질 정도로 전 세계의 주목을 받았다.⁴²⁾

노사간의 계급타협과 이에 바탕을 둔 경제성장을 이끈 네덜란드가 환경문제를 어떻게 바라보고 해결해 왔는지를 ‘생태적 근대화 이론’과 ‘녹색 폴더 모델’ 두가지 접근을 통해 살펴보자. 생태적 근대화 이론은 독일에서 발전하여 세계적으로 확산되고 있는 이론이다. 기존의 근대화이론을 비판적으로 검토하면서 생태적 합리성의 관점에서 새로운 근대화, 성찰적 근대화를 연구하는 경험적이면서 규범적인 이론이다. 산업적 근대화가 낳은 생태 문제를 생태적 기술혁신과 제도개혁을 통해 해결할 수 있고, 또 그러해야 한다는 이론적 관점이 바로 생태적 근대화론이다. 네덜란드는 이러한 생태적 근대화 이론의 현실 적합성을 보여주는 사례이다.

녹색 폴더 모델은 이론이라기보다는 하나의 변형된 개념으로 보는 것이 옳다. 폴더 모델이라는 네덜란드의 특수한 정치사회적 문화에 바탕을 둔 발전모델을 생태, 환경분야로 확장시키는 개념이자 실천이 녹색 폴더 모델이다. 이 개념은 ‘대화와 타협’이라는 민주주의

42) Pieter Glasbergen, “The Green Polder Model: Institutionalizing Multi-Stakeholder Processes in Strategic Environmental Decision-Making”, in *European Environment*, Vol. 12, (2002), pp.303~315.

의 한 부분을 환경이라는 주제와 접합시키는 개념이다. 이러한 개념은 생태 민주주의의 이론과도 연결지을 수 있다.⁴³⁾

2. 생태적 근대화와 녹색 폴더 모델

1) 생태적 근대화

생태적 근대화 이론은 1980년대 초 독일의 발전양상을 관찰하고 해석했던 독일의 사회학자 요제프 후버(Joseph Huber)와 마르틴 예니케(Martin Janicke)가 처음 제기했다.⁴⁴⁾ 생태적 근대화는 자본주의 정치경제의 틀 내에서 현 사회시스템을 환경적으로 좀 더 건전한 수준에서 재구성하는 과정을 의미한다. 따라서 지금과는 질적으로 다른 경제 성장도 가능하다고 주장한다. 또한 생태적 근대화는 기업들이 생태적 근대화를 받아들인다면 기업들에게 더 많은 이윤이 돌아갈 것이라고 설득하며, 생태와 경제의 조화를 강조한다.⁴⁵⁾

네덜란드의 환경사회학자 아서 몰(Arthur P. J. Mol)은 생태적 근대화 이론을 성찰적 근대 이론과 연결시켰다. 그는 후버나 예니케의 생태적 근대화 이론이 근대적 기술을 계속 발전시키면 환경보존과 양립가능하다고 주장하는 등 ‘기술결정론’의 함의가 짙다고 비판한다. 그는 앤소니 기든스(Anthony Giddens)와 울리히 벡(Ulrich Beck)의 성찰적·재귀적 근대화(reflexive modernization) 논의를 끌어들이어 산업 근대를 넘어서 생태적 근대화가 바람직할 뿐만 아니라 가능하다고 주장한다.⁴⁶⁾ 기존의 산업근대의 제도들을 유지하면 환경이 파괴될 수도 있지만, 생태적 제도개혁을 지속하면 오히려 생태적 재구조화가

43) 박치현, 구도완, 2007, p.48.

44) Arthur P. J. Mol, “Ecological Modernisation and Institutional Reflexivity: Environmental Reform in the Late Modern Age” in *Environmental Politics* Vol. 5, No. 2, (2007), pp.303~304.

45) Dryzek, 2005, pp.250~256.

46) Mol, 2007, pp.303~306.

이루어져 환경문제가 개선된다고 주장한다. 즉, 근대화의 경로를 이탈하지 않더라도 근대성의 성찰과 자기대면으로 인해 환경 위기를 극복할 수 있는 가능성이 확대된다고 본다.⁴⁷⁾ 몰이 보기에, 근대화가 급진적으로 진행되면 환경 영역의 자율성이 증대하면서 일종의 생태적 합리성이 사회 전반에 영향력을 미치게 되고, 나아가 정치 및 이념적 영역에도 영향을 미친다. 따라서 환경 영역은 경제생활의 생산과 소비 영역에 영향을 미치게 되고, 결과적으로 생산과 소비의 네트워크가 생태적 목적에 입각하여 재구조화된다는 것이다. 생태적 근대화 이론은 기존의 지속가능 발전론보다 더 세밀하게 생태적 측면에서 근대화의 과정을 분석하고 규범적 근거를 찾는 이론이다.

몰은 생태적 근대화 노선을 입증하는 사례로 네덜란드 환경 정책 및 환경운동의 변화를 검토한다.⁴⁸⁾ 그는 네덜란드 환경 정책 변동 과정을 세 단계로 구분한다. 첫 번째 시기는 1970년대 국가가 주도하는 하향식(top-down) 환경정책이다. 이 시기에는 개별 조치들, 여러 전략들, 환경부와 환경운동 사이에 갈등이 컸다. 두 번째 시기인 1980년대에 이르면, 네덜란드 경제위기 이후 복지국가의 위기에 관한 논의들이 이루어지면서, 탈규제 이념이 지배하게 된다. 따라서 환경 문제에 있어서 국가는 물러나고 목표 집단(target group)이 주도권을 가지고 환경정책에 영향력을 갖고 책임성도 가져야 한다는 견해가 대두하였다. 몰에 의하면 이러한 두 번째 시기의 결과물이 세 번째 시기의 출발점이 되는 1989년의 국가환경정책계획(이하 NEPP: National Environmental Policy Plan)이다. 몰은 이 계획의 수립과정과 내용에서 생태적 근대화의 관점을 발견할 수 있다고 본다.

네덜란드의 생태적 근대화를 이끈 중요한 사회세력은 환경운동 세력이다. 네덜란드 환경운동은 1980년대 이전에는 반자본주의적, 반

47) Arthur P. J. Mol, "Sociology, Environment and modernity. Ecological Modernization as a Theory of Social Change", in *Society and Natural Resources* Vol. 5 (1992), p.334.

48) Mol, 1992.

산업주의적, 반기술주의적 이념하에 산업 및 경제 성장을 반대하고, 투쟁방식도 과격한 편이었다. 그러나 1980년대 초 일어났던 격렬한 반핵운동이 실패하면서 환경운동은 좀 더 온건하고 현실주의적인 경향으로 전환했다. 자본주의나 경제성장에 반대하기보다는, 환경을 해치는 경제개발을 반대하는 쪽으로 방향을 전환한 것이다. 현재 네덜란드의 환경운동단체들은 생산과 소비 과정을 생태적으로 전환하는 작업에 주력하고 있다.

물의 관점에서 보면, 네덜란드는 생태적 근대화 이론의 모범 사례라고 볼 수 있다. 과학기술의 발전으로 환경문제를 효율적으로 관리할 수 있을 뿐만 아니라 환경문제를 해결하기 위한 제도의 수립과 집행과정에 NGO들이 참여함으로써 산업 근대화의 독단적, 생태파괴적 성격이 약화되는 경향을 보여주기 때문이다. 이러한 주장의 타당성 문제는 국가환경정책계획의 수립과정과 내용을 살펴봄으로써 확인할 수 있을 것이다.

2) 녹색 폴더 모델

네덜란드 위트레흐트(Utrecht)대학의 드리센(P. Driessen)과 글라스버겐(P. Glasbergen)은 사회적 합의에 바탕을 둔 폴더 모델이 환경부문에서도 일어나고 있다고 주장하면서 이를 녹색 폴더 모델(Green Polder Model)이라고 부른다.⁴⁹⁾ 생태적 근대화 이론이 근대화의 문제를 생태의 관점에서 새롭게 재구성하는 이론이라면, 녹색 폴더 모델은 기존의 네덜란드 조합주의의 특징적 개념인 사회경제적 폴더 모델을 환경 영역에 적용하려는 중범위적인 개념이라고 할 수 있다 다시 말하면 생태적 근대화이론이 생태위기를 맑스주의와 생태근본주의(혹은 낭만주의)의 양자의 접근을 함께 비판하며 환경친화적 제도개혁에 초점을 맞추는 이론인 반면 녹색 폴더 모델은 네덜란드의

49) 글라스버겐은 폴더 모델을 경제적 성공을 낳는 모델로 이해하는 것에 반대한다. 오히려 폴더 모델은 경제적 성공 여부를 결정하기보다는 상호 대화와 협력을 가능케 하는 모델이라는 것이다. Glasbergen, 2002.

환경 이슈를 둘러싼 사회적 협의와 협력에 초점을 맞추는 개념틀이라고 할 수 있다.

녹색 폴더 모델이 발전하게 된 배경에는 네덜란드 환경운동의 제도화와 현실화 과정이 놓여 있다. 앞에서 보았듯이 1960년대 이후 네덜란드 환경운동은 정부 정책에 대한 급진적인 반대 투쟁에 몰두했다. 그러나 1980년대 원자력발전소 설립 반대 투쟁이 실패하면서, 기존의 과격한 투쟁의 한계에 대한 인식이 생겨났다. 제도 밖의 급진적인 투쟁이 한계에 이르자 환경운동세력들은 제도 안으로 들어가 정책의 형성과정부터 환경친화적인 정책이 결정되도록 영향을 행사하는 전략을 택하기 시작했다. 이렇게 환경운동 전략이 변경된 것은, 녹색 폴더 모델이 도입되기 이전의 낡은 환경 패러다임이 다음과 같은 세 가지 문제점을 갖고 있었기 때문이다.⁵⁰⁾

(1) 환경정책을 실행하는데 있어서의 문제점: 환경정책의 내용, 조직, 과정이 파편화되기 시작했다. 중앙정부에서 지방정부로 문제들이 떠넘겨졌다. 더욱이 많은 환경 이슈들이 생각보다 풀기 어렵고 처리과정도 늦어졌다. 특히 새로운 환경 문제인 지구 온난화나 오존층 파괴 등은 매우 풀기 어려운 문제이다. 게다가 많은 환경 문제들은 생산과 소비라는 복잡한 문제마자 내포하고 있다. 여기에는 생산시스템의 개선, 소비자의 생활방식 변형이라는 쟁점도 포함될 정도로 복잡하다.

(2) 환경정책이 시작되는 전략적 포인트의 변화: 국가적 차원에서나 국제적 차원에서 브룬트란트 보고서와 같은 ‘지속가능발전’ 담론이 영향을 미치기 시작했다. 환경과 사회경제 간의 균형이 요구되고, 단기적 처방만이 아니라 중장기적 처방이 요구되었다. 문제영역이 광

50) P. Driessen and P. Glasbergen (eds.), *Greening Society: The Paradigm Shift in Dutch Environmental Politics Series, Environment and Policy*, Vol. 33 (2002), pp.250~256.

범위해진 것이다. 지속가능성이란 가치는 미래를 대비하는 방향성을 환경운동에 요구한다. 따라서 환경 운동의 전략은 지속가능성이란 목표 아래 수정되었다. 즉 사회내 모든 분파가 이 지속가능 발전을 위해 서로 협의해야만 했다.

(3) 구 복지국가 모델의 쇠퇴: 1980년대 이후 신자유주의의 대두로 인해 국가개입에 의해 복지문제를 해결하는 유럽의 구복지국가 모델이 도전을 받았다. 정부는 이제 정책 수립의 주관자가 아니라, 다양한 분파의 의견을 조율하는 조정자의 자리로 물러나야 했다. 탈중심화, 탈규제화, 공공지출의 감소 등이 이를 나타내는 단어들이다.

이와 같이 낡은 환경정책 패러다임의 문제점과 한계가 드러나면서 새로운 환경정책 패러다임의 필요성이 커지게 되었다. 지속가능 발전에 대한 전세계적인 관심과 유럽 차원의 관심이 높아지면서 정부와 환경운동 세력 모두 정책 패러다임의 변화를 추구하기 시작했다.

3. 신조합주의 전통과 환경정책의 발전

네덜란드는 열악한 환경조건을 적극적인 환경정책을 통해 해결해 오는데 적지 않은 성공을 거두었다. 특히 네덜란드 정부는 장기적이고 범정부적인 환경계획을 세우고 이를 지속적으로 수정 보완하는데 많은 노력을 기울여왔다. 이러한 과정은 앞선 2장의 국민들의 환경인식이 가져온 환경정책 발전의 측면과 더불어 정부의 체계적인 역할을 강조한다. 1989년에 세워진 국가환경정책계획에서 이러한 정부의 역할은 체계적으로 이루어졌다. 앞에서 보았듯이 생태적 근대화론과 녹색 폴더 모델 모두 국가환경정책계획에 주목하는 이유는 이 정책이 정책의 내용은 물론 수렴과정에서 모범적인 특징들을 보여주기 때문이다. 여기에서는 국가환경정책계획(NEPP)의 내용과 정책과정을

좀 더 자세히 살펴보도록 하자.

국가환경정책계획(NEPP)은 네덜란드 정부의 장기적인 환경 전략 계획으로서 지속가능 발전의 기초를 확립하기 위한 내용을 담고 있다.⁵¹⁾ 국가환경정책계획(NEPP)의 개략적인 핵심은 다음과 같다.

- ① 생산·소비·폐기처리의 사이클을 하나의 고리로 보고 관리한다.
- ② 에너지를 보존할 뿐 아니라 효율성을 제고하며 재생가능에너지의 방향으로 나아간다.
- ③ 생산과정 및 생산물의 질을 향상시킨다.
- ④ 사적 부문과 해당 집단이 위의 목적을 달성하는데 중심 역할을 수행한다.

51) 국가환경정책계획(NEPP)은 1989년에 ‘지속가능한 개발’을 한 세대 내에(2010년까지) 성취하기 위해 입안되었다. NEPP는 기존의 환경오염 통제 조치만으로는 환경을 개선할 수 없다는 인식 아래, 좀 더 포괄적인 전망을 제시하고 있다. 생산과 소비에서 무공해 기술(clean technology)을 도입할 뿐 아니라, 이를 위한 사회구조적 변화를 촉구하고 있다. 또한 환경문제를 7개의 주제로 분류하였는데, 기후변화(지구온난화와 오존감소), 산성화(토양, 표면수, 건축물의 산축적), 영양화(표면수의 과다 영양축적), 확산(유해물질의 무제한 확산), 쓰레기 처리, 수자원 고갈, 자원관리 (자원과 에너지의 재생) 등 이다. 그리고 환경오염의 책임소재를 지방, 지역, 하천, 대륙, 지구 전체 등으로 구분하여, 글로벌한 인식과 개선을 요구하고 있다. 환경정책 시행을 위해서는 국가의 직접 규제, 자발적 합의, 환경보고, 환경기술, 재정적 장치(환경세), 사회적장치(환경 및 여타 조직과 프로젝트 보조 환경교육, 대중캠페인 강화) 등을 마련했다. 주목할만한 것은 ‘자발적 합의’를 통한 협력을 권고하고 있다는 점이다.

NEPP2는 1993년에 작성되었는데, 기존 시행의 틀을 강화하고, 몇 가지 추가 조치를 도입하며, 생산과 소비 과정이 지속가능한 틀을 갖추도록 권고하고 있다 또한 정부 부처간 협력도 강화하고자 했다. NEPP를 위한 중앙 정부의 책임 부서는 다음과 같다. ① 주택, 공간계획 및 환경부(Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment), ② 교통, 공공사업 및 수자원 관리부(Ministry of Transport, Public Works and Water Management), ③ 자연관리 및 농수산부(Ministry of Agriculture, National Management and Fisheries) ④ 경제부 (Ministry of Economic Affairs) ⑤ 외무부 (Ministry of Foreign Affairs) ⑥ 개발협력부(Ministry of Development Cooperation)(조대성, 2003' 183-196)

국가환경정책계획(NEPP) 추진 초기에는 가장 중요한 환경오염 집단, 즉 이해당사자 집단(target groups)이 참여하여, 경제적 이해 및 여타 목적들과 관련하여 환경적 요구를 어떻게 다룰 것인지에 관한 4개년 계획을 수립하였다.⁵²⁾ 1990년대 중반에는 이러한 통합문제를 해결하기 위하여 환경부는 환경에 관련되지만 환경부 독자적으로 해결할 수 없는 여러 업무와 책임을 여타 정부 부처로 이관하였다. 이때 부처 간의 인원 교환도 함께 이루어졌다. 업무와 인원이 교환된 만큼 환경부 예산도 이관되었으며, 환경부 예산은 4년 동안 15-20% 삭감되었다. 특히 주목할 만한 것은 개별 사안에 맞추어 태스크 그룹이 정부부처 연합조직으로 형성되었다는 사실이다. 예를 들어 외국 환경 정책, 에너지/온실가스 문제 등과 관련된 태스크 그룹이 결성되었다. 이에 따라 환경부는 다양한 사적 부문들 그리고 여타 부처 간의 조정자(moderator)로 자리매김하였다. 이제 환경부는 더 이상 분파적인 정부기관이 아니라 환경문제를 총괄하는 정부기관으로 자리매김 하게 되었다. 생태적 근대화의 주요한 원리인 환경과 경제의 통합의 양상은 환경부가 아닌 다른 부처들의 핵심업무 내부로 환경적 관점이 흡수되었다는 점에서 찾을 수 있다.

국가환경정책계획(NEPP)의 참여적, 협의적 정책과정은 일반적인 환경정책 과정에서도 자주 나타난다. 공동환경정책결정(Joint Environmental Policy-making: JEP)이 대표적인데, 이것은 정부가 일방적으로 환경정책을 결정하고 강제하는 것이 아니라 정부, 기업, 시민사회가 정책결정 과정에서부터 함께 참여하여 정책을 결정하는 체계를 말한다. 이러한 정책은 네덜란드의 조합주의 전통을 잘 보여주는 예이다. 공동환경정책결정(JEP)을 규정하는 두 가지 변수는 공동성(jointness)과 자발성(voluntariness) 두 차원인데, 공동환경정책결정(JEP)은 정책결정에 참여하는 각 분파가 최대한의 자발성을 갖되, 숙의와 협상을 위해 수시로 상호작용 경우에 성립된다(<그림 2.1> 우

52) Mol, 2003.

측상단).

<그림 2.1> 공동환경정책결정(JEP)와 기타 규제 형태



출처: Mol, 2003, p.336.

물에 따르면, 공동환경정책결정(JEP)은 신자유주의 식의 단순한 탈규제(deregulation)와는 다르다. 신자유주의적 탈규제는 각 분파가 협상을 위해 수시로 상호작용하기보다는 개별화되어 자기규제 상태에 놓이는 경우를 말한다(<그림 2.1> 우측하단).

공동환경정책결정(JEP)은 탈규제라는 신자유주의적운동이 낳은 정치적 근대화의 산물이며, 따라서 국가로부터는 일정 부분 후퇴하고 경제적 행위자에게 더 많이 의존하는 편이다. 그러나 국가의 개입을 거부하는 신자유주의식의 탈규제와는 달리 국가와 사적 부분 간의 협력적이고 합의지향적인 관계가 형성된다. 또한 이러한 합의는 해당 이해 당사자 집단이 직접 참여하는 식으로 제도화되어 있다. 즉 공동

환경정책결정(JEP)은 탈규제라기보다는 일종의 새로운 규제방식(reregulation), 새로운 거버넌스(new modes of governance)인 것이다.⁵³⁾ 이러한 공동환경정책결정(JEP)의 근저에 지주화 문화가 낳은 협의 민주주의라는 네덜란드 특유의 정치문화, 실용주의적 문화가 자리 잡고 있다고 볼 수 있다.⁵⁴⁾

지금까지 거시적, 장기적 국가계획인 국가환경정책계획(NEPP)의 내용과 과정 그리고 공동환경정책결정 체계를 통해서 네덜란드의 환경정책이 어떻게 만들어지고 어떤 내용을 갖는지 살펴보았다. 이를 통해 네덜란드의 환경정책은 정부가 주도하지만 다양한 이익집단을 포함함으로써 환경 관련법과 제도는 잘 정비되어 있으나 제대로 실행되지 않는 나라와 달리 네덜란드는 크고 작은 환경정책의 수립, 집행 과정에 기업, NGO, 시민 등이 폭넓게 참여함으로써 정책의 지속가능성과 집행가능성을 높이고 있다는 사실을 알 수 있다.

4. 국가환경정책계획(NEPP)과 정부-기업-사회 관계

1) 경제성장과 환경목표의 대립

2장과 3장의 서두에서 살펴본 것과 같이 지구기후변화 정책이 대중의 강한 지지를 받게 되면서, 국가환경정책계획은 네덜란드의 정치 문화와 함께 발전했다. 이 정치문화의 종류는 ‘녹색폴더모델’의 신 조합주의모델로서 설명되었다. 사회단체와 정부기관이 밀접하게 상호 작용하여 많은 환경 이슈에 대해 서로 협의할 수 있고, 해결책을 찾을 수 있었다.⁵⁵⁾ 이러한 방식의 좋은 예는 정부, 산업계가 에너지 효율성에 대해 논의한 협정이다.

그럼에도 불구하고, 국가환경정책계획(NEPP)에서 수립한 이 정

53) Mol, 2003, p.339.

54) Mol, 2003, pp.344~346.

55) Van Putter, 1982.

책은 환경단체에 의해 너무 약한 것이라는 비난을 받았다. 기후변화에 관한 정부간 패널(IPCC)의 시각을 포함한 추가적인 활동계획이 ‘이 이슈에 대한 국제적 협의와 함께’, 1990년에 ‘국가환경정책계획-플러스(NEPP-plus)’에 의해 생겨났다.⁵⁶⁾ 이산화탄소 배출 감축정책의 목표는 더 낮은 목표로 수정되었고, ‘1995년까지 배출을 안정화시키고’, 가능하다면 ‘1994년까지 1989-1990년의 1억 8천 2백만 톤으로’ 매년 안정화하기로 했다. 게다가 2000년까지 완전한 감축 목표는 매년 1억 7천 3백만 ~ 1억7천7백만 톤 수준에서 설정되었다(3-5% 사이에 완전한 감축). 다른 조치가 도입되지 않는다면 연간 약 2%의 네덜란드의 이산화탄소 증가가 예견된 것에 반하여 목표가 산출되었다. 이 시나리오 하에, 1994년에 약 1억 9천 5백만 톤, 2000년에 약 2억 2천만 톤이 방출되었다. 이러한 수치는 연간 경제성장률이 2.5%의 예측과 연계되었다. 이러한 정책 목표, ‘우리 공동의 미래,’ ‘내일을 위한 염려’에 기반한 목표는 연료 사용, 에너지 절약, 교통과 운송, 그리고 폐기물 방지의 영역에서 국내적으로 ‘내면화’되었다.

2) 정부주도의 환경정책의 한계와 참여자 주도의 환경정책

1980년대 이후 네덜란드 환경 NGO들은 국가환경정책계획(NEPP: 1989년)이나 국토공간계획 정책(A national policy document on spatial planning) 입안에 깊숙이 참여하였는데 그러나 그러한 제도 속으로의 참여가 구체적으로 실행되는 과정상의 혼란과 갈등을 막을 수는 없었다. 정부가 이미 수립된 계획을 정당화하고자 했다면, 환경 NGO들은 상층부 조직 혹은 하층부의 풀뿌리 조직에 이르기까지 근본적인 논의를 원했다. 환경단체도 대형단체와 소형단체 사이에 의견이 나뉘었다. 정부 수준에서는 중앙정부와 시정부 및 지방정부 간의 갈등이 촉발되었다. 이러한 다양한 수준에서의 엇갈림은 새로운 문제 상황을 야기했다. 과연 입안된 계획의 목적이 무엇인지, 그 필요성이 있는지, 어떤 경로로 계획이 수행되어야 하는지 등에

56) NEPP-Plus, 1990, p.20.

관해 논쟁이 계속되었다. 따라서 종전 국가중심의 또는 대표조직 중심의 의사결정 체계를 재고해야 할 필요가 생겼다. 이러한 과정에서 문제설정 및 문제를 해결하기 위한 선택지가 더 이상 정부의 소관만은 아니라는 인식이 확산되었다. 이러한 상황 속에서 사회경제적 폴더 모델과 유사한 형태의 환경 부분의 폴더 모델을 만드는 실험이 이루어졌다.

처음에는 환경단체도 사회경제협의회(Social and Economic Council: SER)에 소속된 협의체를 가져야 한다는 의견이 제시되었다. 일종의 노사정 협의체 이외에 환경협의체라는 제 4부문을 수립하자는 것이다. 이는 주로 전문 환경단체들이 환영했다. 반면 제도권 진입보다는 민주적인 의사결정 과정 자체에 의미를 두며, 제도적 수행이 해결할 수 없는 문제들이 많다는 것을 강조하는 견해도 있었다. 하나의 예로 제도권 내에 진입해 봤자 기성 경제중심적 이해관계에 환경이슈가 포섭되고 말 것이라는 반대 의견이 그것이다. 오히려 현존하는 경제와 환경의 갈등을 지속시키는 것이 효과적인 사회변동을 위한 조건이라는 것이다.

환경 부문에서는 바세나르 협약과 같은 형태의 공식적인 협약이 이루어지지는 않았다. 환경부문의 사회적 협력은 사안에 따라 여러 이해관계자들이 참여하여 협의를 통해 문제를 해결하는 방향으로 이루어지고 있다. 환경운동은 과거 이상주의로부터 벗어나 정치적 현실주의의 경향성을 띠게 되고 정부는 바세나르 협약에서 드러나듯 정치적으로 중립적인 중개자 역할로 그 위상을 조정하였다. 이러한 변화가 일어나게 된 것은 지속가능 발전 개념이 확산되면서 온건한 공리주의 성향이 네덜란드 정부와 시민사회 모두에 자리 잡았기 때문이다.⁵⁷⁾

네덜란드의 신조합주의모델인 녹색폴더모델은 지속가능 발전을 이루어 나가는 하나의 길로 참여와 숙의를 통해 합의에 이를 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 합의를 이루더라도 그것이 환경문제를

57) Driessen and Glasbergen, 2002, pp.190~192.

해결하는 방향일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 녹색폴더모델의 강점은 참여와 숙의의 과정 자체에 있는 것으로 보인다. 참여와 숙의는 올바른 과정을 보장하지만 그것은 언제나 흔들릴 위험에 처해 있으며, 올바른 결과를 보장하는 것은 아니다. 이것이 녹색폴더모델의 약점이다. 또한 녹색폴더모델은 ‘누가 결과에 대해 책임을 지는가’ 하는 문제도 안고 있다. 협의과정에 참여했던 분파들은 협의 결과에 대해 제대로 책임을 지지 않으려 할 수 있다. 또한 정부가 중재자 역할에 머무를 경우 합의 결과가 강력하게 추진되지 못할 수도 있다. 따라서 녹색폴더모델이 성공하기 위해서는 각 집단이 ‘책임성’을 지니는 것이 중요하다. 사회경제적 폴더모델처럼 합의를 하고 나서는 정부에 맡기는 것이 아니라 참여자들이 합의의 결과를 실행하는 과정에도 적극적으로 관여해야 한다.

3) 국가환경정책계획의 한계

비록 지구기후변화 정책이 첫 번째 국가환경정책계획(NEPP)에서 도입되었지만, 예견치 못한 높은 경제성장은 계획된 감축을 달성하기 매우 어렵게 했다. 국가환경정책계획(NEPP)의 활동계획에 기반한 기후변화에 대한 첫 번째 정책 제안서는 1991년 9월 4일 의회 상원에 보내진다. 이 제안서는 목표를 달성하기 위한 정책 조치들을 설정했다. 게다가, 기후변화에 대처하기 위한 토론토와 노르드위크 선언을 실행하기 위해 온실가스의 보다 많은 감축을 위한 연구 활동의 내용들을 포함시켰다.⁵⁸⁾ 1993년 국가환경정책계획2(NEPP2)에서의 목표는 보다 엄격해졌다. 2000년까지 1990년 수준에 비교하여 3%의 감축을 요구했고(1억 8천 2백만 톤), 국제적 협의의 성과에 따라 5% 감축의 가능성을 열어두었다. 그러나 1995년에 5%의 목표로 증가할 가능성은 사라졌다. 1995년 9월 15일의 “이산화탄소 문서”라고 불리는 정책 문서는 5%까지의 증가 없이 3%의 감축으로 유지시켰다. 이는 국제적 협의에서 이루기 힘든 과정과 유럽연합 안에서 공동의 이행체제없이

58) Kanie, 2007. p.94.

실현할 수 없는 협의, 그리고 3%의 감축목표를 지키기에는 어려움에 직면하면서 이루어졌다.⁵⁹⁾ 게다가 1996년 기후변화에 대한 두 번째 제안서는 2000년 이후 이산화탄소 배출의 국내적 안정화는 1990년 수준에 비해 적어도 3% 이하여야 한다고 언급했다. 또한 국제적 합의와 국가간 공정한 책임 분담에 따라 보다 많은 감축이 가능하다고 표현했다.

예를 들어, 산업에 대한 이산화탄소 세금의 도입과 같은 경제적 유인이 추가적인 이산화탄소 감축을 위해 요구되었다. 그러나 이러한 세금 형태의 일방적인 도입은 네덜란드 산업의 국제적 경쟁력을 약화시킬 수 있었다. 국제적 협의에 따라 국내적인 변화를 조절하는 것은 지구기후변화 정책과 국제적으로 경쟁력이 있기를 원하는 국내 산업 사이의 지속가능한 타협을 대변한다. 이러한 네덜란드 경제의 취약성과 지구환경정책의 양립성이 1990년대 동안 네덜란드 환경정책의 실행과 속도에 영향을 미치게 되었다. 동시에 네덜란드 지구기후변화 정책의 ‘국제적 접근’은 국제적 협의 결과에 따라 만들어지는 추가적인 엄격한 국내 지구기후변화정책으로서 강화되었다. 이러한 정책들은 이 시기에 1997년 교토회의에서 끝나는 다자 기후변화협약 의정서 결정 과정에 직접적으로 연결된다.

59) VROM, 1995.

IV. 네덜란드의 중견국외교

1. 중견국 외교정책과 리더십

이 장에서는 앞서 다루었던 네덜란드 환경정책결정의 중요요소였던 환경위협을 근거로 한 국내적합의와 신조합주의모델을 기반으로 한 정치문화에서 비롯된 결과로서 형성된 네덜란드의 환경정책이 국제환경 및 기후변화협상에서 어떻게 영향을 미쳤는지를 살펴본다. 이를 통해 국내환경정책과 국제환경정책의 연결고리를 찾고 그 함의와 한계를 알아본다.

1) 중견국의 정의와 중견국 외교정책

중견국을 정의하는 데 적어도 네가지 방법이 있다. 첫째로 국제적 위계제에서의 국가의 지위에 따른 구분으로 국가는 경제와 군사력의 세기와 같은 범주에 의해 강국과 소국이 매겨진다. 두 번째 방법은 위치(location)에 따른 구분으로 중견국가(middle power)는 속한 지역에서의 상대적 힘 혹은 강대국사이에서의 지정학적인 위치에서 그 지위를 끌어온다. 세 번째 방법은 규범적 관점에 따른 구분으로 중간 세력은 그들보다 ‘위에’ 혹은 ‘아래에’ 있는 국가들보다 잠재적으로 현명하거나 도덕적이라고 여기는 것이다. 네 번째 방법은 ‘중간세력전술(middlepowermanship)’로 불리는 외교적 행위로서 두 갈 등하는 당사국 사이에 가교 역할, 협상의 교착상태에서의 파괴역할(breaking role), 국제적 협력에서의 리더십 역할 등이다. 이 글에서는 첫 번째와 네 번째 방법인 국제적 위계제 하의 국가 지위와 중간세력전술에 의한 외교적 행위에 따른 네덜란드의 중견국 리더십을 보

고자 한다.⁶⁰⁾

‘틈새 외교(niche diplomacy)’는 중견국의 외교정책과 행위를 이해하기 위해 만들어진 용어이다.⁶¹⁾ 비록 중견국이 (패권국처럼) 항상 국제질서를 조절하는 지위에 있지 않지만, 그 영향력은 무시할 수 없다. 중견국의 외교정책과 외교는 국제정치에 영향력을 행사할 수 있고 중견국은 이러한 리더십을 갈망하는 것이 네덜란드의 사례연구를 통해 나타난다.

코헨(Keohane)이 지적했듯이, 패권 이후에 혹은 패권 없이도 ‘국제적 레짐을 존속하는 조건이 이들을 새로 만드는 것에 요구되는 것보다 덜 부담이 되는 것’ 뿐만 아니라 공유된 이익이 패권없이도 레짐의 창출로 이어질 수 있기 때문에 협력이 생겨나고 레짐이 유지될 수 있다.⁶²⁾ 패권없이 세워진 국제레짐은 교섭된 레짐(negotiated)이라고 불리며, 이는 패권에 의해 생겨나 도입된 혹은 부과된 레짐(imposed)과 반대된다.⁶³⁾ 교섭된 레짐은 1960년대 이후 ‘국제적 차원에서 상대적으로 흔하게’ 일컬어진다.⁶⁴⁾

이런 종류의 국제레짐은 세계정치의 근본적인 특성, 즉 한편으로는 국제적 힘의 분배, 다른 한편으로는 국가, 비국가행위자의 행위 사이에서 나타나는 ‘개입변수’로서 이해된다. 따라서 국가들 사이에

60) Cooper, 1993; Cranford Pratt, *Internationalism Under Strain: The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden* (Toronto: University of Toronto, 1989). 이러한 구분은 학자별로 다양하고, 엄격한 구분이 어렵다.

61) Cooper, 1997.

62) Robert O. Keohane, *After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), p.50.

63) Oran R. Young, “Regime Dynamics: the Rise and Fall of International Regimes”, in Stephen Krasner (eds.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Oran R. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment* (Ithaca: Cornell University Press, 1989)

64) Young, 1983.

상대적인 힘의 관계는 특정한 국제레짐의 회원국의 행위에 완전히 반영되지 않을 수 있다. 결과적으로, 비패권국가들, 네덜란드와 같은 중견국을 포함한 국가들은 국제레짐 하에서 불균형적인 영향을 행사할 수 있다. 중견국에 대한 연구는 노르웨이, 캐나다, 네덜란드와 같이 갈등의 상황에서 중견국 혹은 소국의 가교역할로서 구분된다.⁶⁵⁾ 콕스(Cox)는 이러한 경향이 전후 재건 레짐부터 힘의 분산과 사회적 평등 원칙에 의존하는 현재 다자주의 형태의 레짐으로의 전환에 의해 고무되었다고 주장했다.⁶⁶⁾

2) 외교정책의 관점에서 중견국 리더십의 방법

기존의 리더십 이론에서는 리더십의 방식을 설명할 때 서로 다른 용어들을 사용한다. 고틀와 그럽(Gupta and Grubb)은 다자적 리더십의 유형화를 세 가지로 분류하여 정리하였다.⁶⁷⁾ 첫 번째 유형은 영(Young)에게서 나온 것으로 운더달(Underdal)과 말네스(Malnes)의 연구에 따른 것이다.⁶⁸⁾ 이들은 각각 리더십의 세가지 형태를 제시하였다. 영은 구조적, 기업가적, 지적 리더십을 제시하였고, 운더달은 강압적, 도구적, 단일적 리더십을, 말네스는 ‘당근과 채찍’, 문제해결,

65) Andrew F. Cooper, Richard A. Higott and Kim R. Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order* (Victoria: Melbourne University Press, 1993); Cooper, 1997.

66) Robert W. Cox, “Middlepowermanship, Japan and future world order”, *International Journal* Vol. 44, No. 4 (Autumn, 1989), pp.823~862.

67) Joyeeta Gupta and Michael Grubb (eds.), *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* (Dordrecht: Kluwer Academic publishers, 2000)

68) Arild Underdal, “Leadership theory: Rediscovering the Arts of Management”, in William Zartman (eds.), *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity* (San Francisco: Jossey-Bass, 1994), Raino Malnes, “Leader and Entrepreneur in International Negotiations: A Conceptual Analysis”, *European Journal of International Relations* Vol 1, No. 1 (2005), pp.87~112.

지도적 리더십을 제시하였다. 기후변화 이슈의 분석을 위해 이러한 세 가지의 유형화를 요약하고 정리하여 굽타와 그럽은 구조적, 도구적, 지도적 리더십을 제시하였다. 이를 정리하면 <표 4.1>과 같다.

<표 5.1> 리더십 형태의 유형화

영	운더달	말네스	굽타와 그럽	설명
구조적	강압적	당근과 채찍	구조적	정치·경제력에 기반한 유인 활용
지적	단일적	지도적	지도적	다른 국가에 영향을 주기 위해 아이디어와 국내적 이행을 활용
기업가적	도구적	문제해결	도구적	구조의 활용과 외교적 기술을 적용

출처: Gupta and Grubb, 2000.

리더십의 형태 중 단일적 정책행위에 기반한 리더십은 지구적 이슈를 다루는데 있어 중요하다. 현재의 다자주의 형태 속에서 지구적 이슈를 다루는데 있어 상향식(bottom-up)의 다자주의는 중요하다. 지도적 리더십, 혹은 단일적 행위를 통한 리더십은 사회적 설득의 형태로 작동한다.⁶⁹⁾ 운더달에 따르면 사회적 설득, 도구적 리더십이 조합된 단일행동을 통한 리더십은 강국뿐만 아니라 네덜란드와 같이 작거나 중견국가에 의해 행사될 수 있다고 주장한다. 다른 말로 하면, 국가의 크기는 국내자원이 기반이 된 다자주의 리더십을 행사하는데 문제가 되지 않는다. 외교정책연구의 접근방식의 관점에서 이는 중견국 리더십 접근방식의 이해관계(interests)와 인식·아이디어가 외교정책에서 힘의 기반한 접근방식보다 더 설명력이 있다는 것을 의미한다.⁷⁰⁾

따라서 사례를 연구할 때 리더십의 자원과 유형을 구분하는 것

69) Underdal, 1994, p.185.

70) John Barkdull and Paul G. Harris, "Environmental Change and Foreign policy: A Survey of Thought", *Global Environmental Politics* Vol. 2, No. 2 (May, 2002), pp.63~91.

은 중요하다. 이 글에서는 기후변화 사례에 대한 리더십 자원의 명확화가 요구된다. 이는 네덜란드가 유럽연합의 연합체의 구성원으로서 교토로 이끈 기후변화 협상에 참여했기 때문이다. 국제적 다자협상과 네덜란드의 국내정책 사이에 서있는 통합된 연합체로서 유럽연합의 역할에 주의를 기울여야한다.

네덜란드의 기후변화 리더십의 사례는 환경 비정부기구, 인식공동체, 기업 혹은 산업 기관과 같은 주요 행위자들이 국내정책혁신과 국제적 정책확산을 공유한 국가-사회 접점의 구조가 중요하다. 앞서 연구한 국가환경정책계획 결정과정에서 나타난 행위자의 관계를 토대로 기후변화협약의 제 3차 당사국회의(COP3)로 이끌 다자협상과정을 살펴봄으로써, 국제기후변화협상에서 지도적 역할을 할 수 있었던 네덜란드의 능력에 영향을 준 국내정치적 발전과의 연계성을 분석할 것이다.

2. 네덜란드의 중견국 외교정책

1) 당사국들의 교토회의를 위한 준비

지구온실가스 배출을 줄이기 위한 기후변화협약의 당사국회의(COP)에 참여하기 이전에 유럽 내부에서 유럽 공동체는 기후변화협약의 당사국이기 때문에 유럽연합에 의한 대부분의 협의는 이전, 현재, 차기 이사회의 의장인 세 개의 국가(troika, 트로이카)에 의해 이루어졌다. 국제기후변화협상에 있어 유럽연합이 기후변화협약의 협상 기간동안 일정한 이니셔티브를 가졌지만, 협의과정 자체는 제2차 당사국회의(COP2)까지 실질적인 성과를 이뤄내지 못했다. 일부는 의정서가 교토에서 열리는 제3차 당사국회의(COP3)에 채택될 것인지에 대해 의심했다. 유럽연합은 의정서 협의를 기후변화협약에서 리더십 역할을 행사할 수 있는 큰 기회로 여겼다.⁷¹⁾ 이런 맥락에서 유럽연합의 일부로서 협의하는 네덜란드와 같은 중견국가는 지구적 다자주의 외

교에서 국가가 협상하는 것보다 잠재적으로 훨씬 더 큰 협상력을 얻었다.⁷²⁾

2) 유럽이사회의 네덜란드 의장직 이전 시기

유럽 공동체가 1990년대 초기에 다자 지구기후변화협상에 참여한 이래로 유럽연합 회원국과 유럽위원회는 효율적인 배출분담을 위한 유럽연합 내의 배출량할당과 책임분담제가 필요했다. 그러나 1997년 전반기까지 유럽연합은 온실가스감축을 위한 내부적인 책임분담에 도달하지 못했다. 특히 1996년 제 3차 당사국회의(COP3)의 의정서 협의의 준비과정에서 책임분담협약이 이탈리아의 의장직 임기 하에 논의되었다. 또한 아일랜드 임기 하에 1996년 후반기에는 이 논의가 강화되었다. ‘유럽의 합의를 위한’ 유럽연합 지구기후변화정책 워크숍이 1996년 9월 2~3일 사이에 아일랜드 더블린에서 열렸고, 회원국들의 대표들, 유럽위원회의 환경부 관료들(DGXI, 유럽연합의 환경부서), 지구기후변화정책에 대한 네덜란드 연구자, 전문적인 협력자들이 기후에 대한 유럽연합 임시그룹 및 워크숍에 참여했다.⁷³⁾

워크숍에서 유럽위원회의 환경부 관료들은 2005년까지 전체 10%의 감축목표와 회원국 사이의 내부적 차별 제도를 제안했다. 이 제안 하에, 9개의 회원국이 감축을 약속했고, 두 개 회원국은 이 목표를 높일 것을 허락했으며, 다른 회원국들은 그들의 배출을 안정화할 것이라고 약속했다. 그러나 대부분의 회원국은 이 제안서를 거절했고, 2005년까지의 5%의 감축목표가 보다 현실적이라고 주장했다. 비록 이러한 제안은 실질적인 내용물이 부족한 것으로 여겨졌다. 결국, 이

71) Michael Huber, “Leadership in the European Climate Policy: Innovative Policy Making in policy Networks” in Duncan Liefferink and Mikael Skou Andersen (eds.) *The Innovation of EU Environmental Policy* (Copenhagen: Scandinavian University Press, 1997).

72) Kanie, 2007, p.97.

73) Ringius, 1997.

제안서는 회원국사이에 합의를 이끌어내는데 실패했다.⁷⁴⁾

1996년 10월 15일 룩셈부르크 유럽 환경위원회 회의는 아일랜드 의장의 아젠다에 의해 주도되었다. 지속가능한 발전을 위한 행동 계획, 자동차를 위한 연료프로그램, 수자원관리를 위한 전략, 유럽연합의 책임분담에 대한 합의는 이루어지지 못했다. 아일랜드 의장은 ‘12월 환경위원회에서 결론에 이르기 위해’ 책임분담 협의에 ‘적극적으로’ 참여할 것을 대표들에게 요청하였다.⁷⁵⁾ 1996년 7월 제2차 당사국회의(COP2)의 각료선언문은 협상과정에서 실질적인 성과를 위해 12월 제5차 베를린위임 특별회의(AGBM5)에 회원국들은 제안서를 제출하도록 요청하였다. 유럽연합에게 있어서 이 선언문은 지구적 차원에서 리더십 역할을 행사할 수 있는 큰 기회로 받아들여졌다.

그러나 1996년 12월 9-10일 브뤼셀에서 열린 환경위원회는 2005년까지 5~10%, 2010년까지 10~15%의 감축을 포함한 아일랜드의 책임분담의 제안서가 이산화탄소배출의 산출 방법에 대한 이견과 회원국 사이에 책임분담형태에 대해 모순으로 인해 합의에 이르는데 실패했다.⁷⁶⁾ 따라서 유럽연합은 12월 13일까지 열리는 제5차 베를린위임 특별회의(AGBM5)에 제안서를 낼 수 없었고, 이 이슈는 네덜란드 의장 임기까지 연기되었다. 그동안에 책임분담에 대한 해결책을 찾으려는 정치적인 부담은 증가했다. 이러한 상황은 유럽연합이 교토의정서 협의 과정에서 주도적 역할로 이끌도록 만들었다. 다시 말해 유럽연합의 환경정책결정이 네덜란드 의장의 권한 하에 주어졌다.

3) 유럽연합 책임분담 협의에서의 네덜란드의 공헌

아일랜드의 의장직 실패로부터 책임분담에 대한 협의의 핵심은 엄격한 과학적 근거에 의해 지지하는 접근방식에 있음이 분명했다.

74) Ringius, 1997, p.19.

75) Europe Daily Bulletin, *Europe Daily Bulletin* 6835 (18 October, 1996)

76) Europe Daily Bulletin, *Europe Daily Bulletin* 6871 (11 December, 1996)

유럽연합의 기후에 대한 임시그룹은 1997년 1월 16~17일에 네덜란드 자이스트에서 워크숍을 조직했다. 네덜란드 의장은 다음과 같은 전략을 내놓았다.

유럽연합 차원의 감축목표의 조합과 내부의 책임분담메카니즘을 위한 트립티크 접근(Triptych Approach)방식을 발표했다. 기후변화에 대한 네덜란드 수석 협상가인 베르트 메쯔(Bert Metz)는 분야별 접근이 가능할 것이라는 본래의 아이디어를 갖고 있었다. 그러나 그는 이를 실현시키기 위한 좋은 과학적 아이디어가 필요했다. 코르넬리스 블록(Kornelis Blok)이 이끄는 위트레흐트 대학교 연구단체는 이 접근을 구체화했다. 이 연구단체는 기후에 대한 유럽연합임시단체에 제출하기 위해 WWF 네덜란드(네덜란드 세계자연보호기금)와 공동으로 유럽연합 전반에 걸친 정책과 조치들에 대해 보고서를 작성함으로써 에너지 연구분야의 성과에 대해 유럽연합 전반에서 높이 평가되었다. 블록 교수 역시 네덜란드 정부의 에너지 정책 자문위원이었다. 따라서 이 연구단체는 네덜란드 정부연구프로그램 하에 지구공기오염과 기후변화에 대한 연구프로젝트를 수행하였다.⁷⁷⁾

트립티크 접근법의 주요 특징은 분야별 방법론이다. 각 회원국은 3개의 분야로 나뉘는데, 국내 분야, 에너지집약의 수출분야, 그리고 전기발전 분야로 나뉜다. 각국의 배출감축목표는 모든 분야에서 배출 감축을 위한 가능성의 총합으로 설정되었다. 유럽연합 차원의 목표는 이러한 수치를 더함으로 설정되었다. 이 접근은 회원국의 총 수치에 대해서는 합의에 이르렀지만 회원국들 사이에 감축량 할당에 있어서는 합의에 이르기 어려웠던 책임분담에 대한 일전의 합의 실패로부터 얻은 교훈에 기반했다. 분야별 방법을 이용함으로 트립티크 접근법은 회원국들의 요구를 적극적으로 수용했다.⁷⁸⁾

77) Kanie, 2007, p.101.

78) Joyeeta Gupta, Catrinus J. Jepma, and K. Blok, "International Climate Change Policy: Coping with Differentiation", *Milieu*, Vol. 3, No. 5, (1998), pp.264~274.

트립티크 접근법은 상당한 논의의 진전을 가져왔다(<표 5.2> 참고).

<표 5.2> 2010년까지 온실가스 감축목표(1990년 대비)

	트립티크 방식	의장 제안	비공식 2월 공약	이사회 결정
벨기에	-15	-15	-10	-10
덴마크	-15	-25	-15	-25
독일	-21	-30	-15	-25
그리스	2	5	10	30
스페인	9	15	15	17
프랑스	-4	-5	-5	0
아일랜드	-5	5	10	15
이탈리아	-7	-10	-5	-7
룩셈부르크	-20	-40	-30	-30
네덜란드	-9	-10	-10	-10
오스트리아	-5	-25	-15	-25
포르투갈	20	25	25	40
핀란드	-8	-10	-5	0
스웨덴	20	5	5	5
영국	-20	-20	-10	-10
유럽연합	-12	-15	-11	-15
가스	CO ₂	CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O		CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O

출처: Gupta et al.(1998) and Ringius(1997).

일부 회원국은 변화를 요청했고, 일부 빈곤한 회원국들은 그들의 할당량에 만족하지 않았다. 그러나 이 접근법의 작동방법에 대한 전체적인 반응은 기본적으로 긍정적이었다. 특히 덴마크는 이 접근법을 완전히 지지했다. 회원국의 관료들은 전체 책임분담문제에 대해

이 접근법이 새롭고 유망한 시각을 제공했으며 차별화 과정을 촉진시켰다고 말했다.⁷⁹⁾ 1997년 1월 27일 네덜란드 의장은 트립티크 접근법에 기반한 제안서를 회원국들에 보냈다. 책임분담 방법은 자이스트 워크숍에서 열린 논의에 기반하여 수정되고 개정되었다. 결과적으로 빈곤한 회원국들의 배출 증가는 핀란드, 이탈리아, 네덜란드에서 추가적인 감축에 의해 대응되었다. 동반된 제안에서 네덜란드의 드 부어 장관은 다가오는 지구적 협상에서의 리더십을 구축하기 위한 회원국들의 공헌의 중요성을 지적하였고, 보다 많은 합의를 요청하였다. ‘도전적인 시기가 우리 앞에 놓여져 있고, 나는 세계가 유럽연합이 국제협상과정에서 의욕적인 지도역할을 할 것이라고 기대하고 있다고 믿는다. 이 역할은 개별 회원국들이 기꺼이 지키려는 약속의 총합보다 결코 더 클 수 없을 것이다.’⁸⁰⁾

2월 17-18일에 열린 유럽연합임시그룹에서 회원국들은 이 제안에 대해 논의했으나 어떤 결론도 내지 못했다. 유럽연합 차원의 15%의 감축을 달성하는 것은 매우 어렵고, 10%의 목표가 보다 현실적이라는 것이 이 논의를 통해 분명해졌다. 독일 환경부 장관과 유럽위원회는 10% 이하의 유럽연합 목표를 설정하는 것을 고려했다. 이는 지구적 협상에서 유럽연합의 지위가 정치적으로 신뢰할 만한 것이 되지 못한다는 것을 의미한다.⁸¹⁾ 국제 환경비정부단체들, WWF와 지구의 친구들은 이런 상황에 대해 염려했다. 그러나 회원국의 감축목표가 논의 과정에서 줄어들었기 때문에 온실가스배출의 총 감축이 제안서에서처럼 15%가 아닌 1990년에 비해 약 10%에 이른다는 것은 분명했다. 그 뒤에, 3월 3-4일에 유럽연합 환경각료위원회에서 네덜란드의 제안서는 유럽연합 전반에 대한 감축목표가 12%로 조정되었다. 위원회는 덴마크 환경장관이 유럽전체의 감축목표를 15%로 유지하는, 그러나 동기간동안 내부의 책임 분담은 10%로 유지하자는 제안

79) Ringius, 1997, pp.25~26.

80) Kanie, 2007. p.102.

81) Ringius, 1997.

이 있을 때까지 보다 의욕적인 목표에 이르지 못할 것처럼 보였다. 만일 교토 합의가 10%의 감축을 초과한다면, 교토회의 이후에 남은 5%에 대해서 재협상할 것이 제안되었다. 따라서 회원국들은 교토때까지는 10%의 감축목표가 협상에 있어 충분할 것이라 동의했다. 그리고 남은 5%의 감축목표 분배에 대한 어려운 논의를 피할 것을 동의했다.⁸²⁾

1990년에 비해 2010년까지 세 가지의 온실가스 배출에 있어 15% 감축의 유럽연합의 제안은 본에서 열린 제6차 베를린위임 특별회의((AGBM6) 협상에서 강한 영향을 주었다. 이 제안은 구체적인 논의를 촉진시켰고, 따라서 유럽연합의 의장이 의도한 방향으로 협상을 이끌었다.

4) 네덜란드 반응과 제도적 배경

1997년 3월 유럽이사회는 2010년까지 네덜란드로 하여금 10%의 감축목표를 달성할 것을 요구했다. 이는 네덜란드에게는 매우 어려운 목표였다. 네덜란드는 이미 1990년에 지구기후변화 정책을 도입했지만 온실가스 감축에 있어 어려움에 직면했다. 국내 경제성장 둔화로 인한 산업계의 반발로 추가적인 감축목표 달성이 어려웠기 때문이다. 1997년 네덜란드에서 유럽이사회의 결정 이행과 교토의정서 합의를 위한 전략에 대한 정책 논의가 시작되었다. 국가환경정책계획(NEPP)의 사례에서와 같이 네 개 부서 - 거주, 국토계획, 환경부, 경제부, 농림수산부, 교통, 공공사업, 수자원관리부 - 의 장관이 참여한 가운데 이 논의가 진행되었다. 이 회의는 네덜란드 환경부(VROM)의 기후변화부서 대표 주관으로 진행되었다. 게다가, 의정서 협상을 위한 테스크포스 팀이 환경부(VROM)와 외교부(BuZa) 사이에 생겨났다. 이 팀은 부처간 회의의 준비를 위해 주별로 모여 면밀한 논의를 진행했다. 국제적 협상에서 네덜란드의 궁극적인 지위와 관련된 최종 결정안은 외교부에 의해 주관된 국제환경이슈에 대한 조정위원회에 의해

82) Kanie, 2007, p.103.

서 만들어졌다. 기후변화에 대한 하위 위원회가 2주 혹은 3주마다 열렸고, 모든 장관들이 참여했다. 본질적으로 환경부(VROM)에 의해 주관된 위원회에서 공동의 장이 결정되었고, 외교부에 의해 주관된 위원회는 국제적인 지구기후변화 협상 준비를 위한 네덜란드의 지위를 결정했다.

표적 집단들(target groups) 사이에 국내적 합의는 일반적으로 국가환경정책계획(NEPP) 하의 환경정책 범주로서 주로 환경부(VROM)에 의해 이뤄졌다. 다른 부서들은 그들의 책임 분야에 대한 표적 집단들 사이에 협상과 관련된 특정한 이슈들에 책임이 있었다. 표적단체의 틀에 맞지 않는 환경비정부기구에 대해서는 공식적인 대화와 정보교환이 환경부(VROM)의 임원급의 관리가 두 달마다 만나는 ‘환경기구 임원협의(DOMILO, Directieuren Overleg milieuranisaties)’로 제도화되었다. 환경부(VROM)의 장관과 연간 네 번 만나는 ‘환경기구 임원협의-플러스(DOMILO-plus)’도 있었다. 그러나 이러한 제도화된 회의는 환경정책에 대한 일반적인 로비를 위해 만들어졌다. 지구기후변화와 관련된 시각과 정보의 보다 실질적이고 효과적인 교환이 매일의 비공식 접촉을 통해 이루어졌다. 정보논의를 위한 주요 경로는 환경부(VROM) 안에 기후변화 집행위원회 총국의 국제정책부서였다. 정보의 접촉 및 교환과 관련하여 모든 일이 정부부서와 환경비정부기구에게 모두 순조롭고, 만족할만하게 돌아갔다. 메쓰는 환경비정부기구를 적보다는 ‘동맹’으로 보았다. 게다가 관료, 비정부기구대표, 연구자들을 포함해 이 이슈에 관심이 있는 사람들은 시각과 정보를 교환하는 정책연구단체 모임(beziningsgroep)에서 모였다. 이러한 참여자들은 그들 기구의 대표로서가 아니라 개인의 역량으로 모임에 참여했다. 이러한 면이 네덜란드 국내협상과정의 독특한 특징을 잘 보여준다. 정부와 환경단체, 학계가 합의를 위한 유기적인 협력을 지속했다.

정부는 교토에서의 네덜란드의 협상 목표와 관련된 ‘교토 문서’라고 불리는 문서를 1997년 10월 17일에 의회에 보냈다. 이 문서는

네 번째 국가환경전망(National Environmental Outlook)에서 만들어진 예산을 설명했고, 보건환경부(RIVM)에 의해 2000년까지의 이산화탄소의 감축이 -3%에 이르는 국가적 목표가 현재의 정책에서 달성될 수 없을 것임을 보여주고, 이 목표에 도달하기위한 추가적 정책이 필요하다고 제안했다. 교토 문서는 2010년까지 세 가지 온실가스인 이산화탄소, 메탄, 이산화질소를 10% 감축하는 것이 어렵다고 결론지었다. 또한 유럽연합의 차원에서 국제적으로 조정된 정책의 필요성을 강조하면서 두 개의 정책 옵션을 사례로 제시했다.⁸³⁾

보통 산업계는 국제적 경쟁력에 부정적인 영향을 두려워하기 때문에 엄격한 지구기후변화정책에 반대한다. 이러한 양상은 다른 국가들의 산업계는 물론 네덜란드의 산업계의 반발을 불러왔다. 그러나 국가환경정책계획(NEPP)의 지구기후변화정책의 국내적 ‘내재화’ 접근 방식은 다자주의 협상에서 의욕적인 입장을 약화시키는 것으로부터 산업 부문의 방해를 막는데 도움을 줬다. 산업부문은 1992년 에너지 효율성에 대하여 장기 협약(Long-Term Agreements: LTAs)을 도입하였다. 그리고 정부와 장기협약에 서명함으로써 에너지 효율성을 향상시키려고 시도했다. 이런 접근법은 산업부문으로 하여금 가장 비용효율이 높은 쪽으로 에너지 효율성을 향상시키도록 자율재량을 준 반면 정부로하여금 장기협약의 노선과 함께 산업계가 에너지 효율성을 향상시킨만큼 추가적인 정책 조치를 도입하지 않기로 약속하도록 이끌었다.

게다가, 1997년에 벤치마킹 서약으로 불리는 새로운 서약의 도입이 에너지 집약산업을 위해 논의되었다. 이 서약은 정부로 하여금 네덜란드 산업부문이 같은 외국 산업부분과 비교하여 적어도 3년 이내에 에너지 효율성에서 ‘세계의 최고 수준’에 도달할 때까지의 조건하에 추가적인 정책의 도입을 하지 않아도 되는 의무를 지웠다. 정부는 산업계가 이 목표에 도달하지 못했을 때만 추가적인 정책을 도입할 수 있었다. 한편으로 이 전략은 산업부문으로 하여금 국제적인 경

83) Kanie, 2007, p.105.

쟁력을 유지하도록 허용하고, 교토 문서에 제안된 추가적 정책 조치의 일방적인 도입을 예방했다. 다른 한편으로는 이런 협정들은 산업계에 적용되는 정책조치를 확고히 만들고, 미래의 규제에 대해 염려하지 않도록 예방했다.

네덜란드의 전략과 관련한 부처간 토의는 교토회의 이전에 외교부에서 두 번 열렸다. 일부 사항이 미정이었고, 최종 결정은 1997년 11월의 마지막 주에 총리가 참석한 각료 회의에서 만들어졌다.

3. 교토의정서 체결 과정에서 네덜란드의 중견국 리더십

1) 교토 회의

제7~8차 베를린위임 특별회의(AGBM7, AGBM8) 이후에 유럽연합의 제안서가 가장 높은 온실가스 감축목표를 제시하고 있음이 분명해졌다. 77그룹(개도국)은 제8차 베를린위임 특별회의(AGBM8)에서 유럽연합의 제안에 대해 지지를 표했다. 기후활동네트워크의 우산하의 영향력 있는 환경비정부기구의 단체는 교토회의가 열렸을 때 이에 대한 지지를 표했다.⁸⁴⁾ 유럽연합의 세 개 의장국가(트로이카)는 교토에서 유럽연합을 대표하여 협의했다. 트로이카는 룩셈부르크, 네덜란드, 영국으로 구성되었다. 그러나 실제로는 룩셈부르크 대표단의 작은 크기 때문에 네덜란드와 영국이 협상을 이끌었다. 네덜란드의 수석 협상가는 고위급 회담까지 베르트 메쯔였다. 그는 프랑스 의장으로부터 영국, 독일 대표와 함께 유럽연합의 협상가로 추천된 제1차 당사국회의(COP1) 이후로 네덜란드의 주요 협상가이자, 트립티크 접근법의 주요 설계자이다. 그는 유럽연합내 최고 중 하나로 여겨지는 명성을 가진 잘 알려진 협상가이다. 1992년 리오지구회담의 사례처럼 비록 제3차 당사국회의(COP3)에 네덜란드 대표단은 비정부기구 대표들

84) ECO, "COP-2", *ECO2* XCVIII (2 December 1997),

을 포함시키지 않았지만, 비정부기구와의 접촉은 제3차 당사국회의(COP3) 내내 있었으며, 공식 모임은 매일 아침 열렸다.

유럽연합은 교토에서 부속서 1(Annex I) 국가중에 가장 의욕적인 목표를 가졌고, 많은 개도국과 환경 NGO들의 지지를 얻었다. 네덜란드의 정부, 비정부간 관료들의 네트워크는 회의에서 많은 당사국들이 원하는 것보다 더 의욕적인 목표로 협상을 진행시키도록 함께 협력했다. 예를 들어, 네덜란드 협상가는 목표를 낮추려는 비공개회의에서 네덜란드 NGO 회원에 정부 제안서를 의도적으로 알렸다. 환경 NGO의 지구네트워크를 이용하여 NGO 회원들은 대중의 압력을 만들어내기 위해 대중의 관심을 제안서로 가져왔다. 이와 비슷하게, WWF 네덜란드의 대표는 유럽연합의 제안을 지지했고, 미국과 일본 대표들을 흔들기 위해 제안서의 지적인 배경과 유럽연합 제안서 안에 포함된 15%의 목표를 달성하기 위해 취해진 정책과 조치들에 관심을 갖도록 했다. 게다가, 지구의 친구 네덜란드 대표의 유일한 역할은 이 단계에서 노르웨이와 호주 대표로 하여금 유럽의 제안을 지지하도록 확신시키는 것이었다. 실제로 교토 회의 이전에 DOMILO-plus 회의 이후 지구의 친구 네덜란드의 지도자인 테오 웜즈(Teo Wams)는 회의를 성공적으로 이끌기 위해 교토에서 유럽연합의 지위를 기본적으로 지지하며 적극적으로 활동했다.

협상의 결과물에 대한 이러한 행위와 설득의 형태의 영향을 측정하는 것은 어렵다. 그러나 정부, 비정부기구들이 이 단계에서 유럽연합의 제안을 일반적으로 지지한 것은 분명하다. 이는 네덜란드 정부에게 국내적 수준에서 네덜란드 지구기후변화 정책결정에 적극적으로 참여하는 환경 NGO의 네트워크를 이용하여 정부간 협상에 영향을 주는 또다른 경로를 제공했다. 결국, 교토회의에서 38개의 산업화된 국가, 선진국이 6가지의 온실가스 - 이산화탄소, 메탄, 이산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소 - 를 2008년에서 2012년 사이에 1990년 수준에서 5.2% 줄이기로 합의했다. 분담의 몫은 일본이 6%, 미국이 7%, 유럽연합이 8%였다. 소스테드(Sjostedt)가 주장했듯이, ‘유럽연합

의 외교는 불충분하지만 여전히 고무적인 결과를 생산하는데 공헌했다.’⁸⁵⁾

2) 교토 회의 결과

교토의정서 협상과정에서 네덜란드의 환경외교정책에 있어서의 리더십과 네덜란드 국내환경정책발전 사이에는 연계가 있다. 국내 정책, 그리고 제도적, 구조적 요인이 국가의 리더십에 영향을 주었다는 사실을 이 사례를 통해 확인할 수 있다. 하나는 다자 협상에서 리더십을 행사하는 ‘국내적 수용능력(domestic capacity: leadership potential)’ 구축의 중요성과 필요성이다. 이론적으로 이는 사회 내 환경외교정책을 형성하고 리더십에 기여하는 바크둘과 해리스의 아이디어의 범주를 가리킨다. 트립티크 접근법과 같은 외교정책결정에서의 아이디어는 리더십으로 이어질 수 있다.⁸⁶⁾ 이는 과학적 지식을 요구하는 환경적 이슈와 인식과 관련하여 틀림없는 사실이다. 그러나 아이디어는 리더십 역할의 달성을 반드시 의미하지 않는다. 두 번째 요인이 필요하다.

국가의 힘의 정도 혹은 힘의 기반은 여전히 실제 리더십을 달성하는데 필수적이다. 이 사례에서 지역기구인 유럽연합에 의해 제공된 틀은 중견국가가 그 리더십을 갖는 잠재력을 실현하는 것을 가능케 하는 권력 장치로서 기능했다. 이런 이유로 환경외교정책을 만드는데 아이디어도 중요하지만 리더십과 아이디어의 국제적 영향력에 관한 한 권력기반의 접근법이 환경외교정책의 보다 완전한 의견을 얻는데 고려할 필요가 있다.

마지막으로 리더십 잠재력을 구축하는 것에 대하여, 네덜란드의 리더십 행사 능력을 강화시킨 가장 중요한 요인은 지구기후변화 정책

85) Gunnar Sjostedt, “The EU Negotiates Climate Change: External Performance and Internal Structural Change”, *Cooperation and Conflict* Vol. 33. No. 3, p.227.

86) Barkdull and Harris, 2002.

과 국제적 정책발전을 보다 진전시키기 위한 외부적 압력과 관련한 일정 수준의 국내적 합의를 구축하는데 성공한 것이다. 이 합의는 국내적 인식변화에 따른 국내 환경정책과 신조합주의제도(녹색폴더모델)에 의해 유지되고, 촉진되고, 강화되었다. 예를 들어 국내 산업부문과의 환경서약을 서명함으로 네덜란드는 잠재적인 부정적 영향을 제거했다. 지구기후변화와 관련된 이슈를 다루는데 있어서 가장 큰 ‘반대세력’으로 여겨지는 산업계가 미리 정부와 협정을 맺었기 때문에 상대적으로 의욕적인 국제환경협정의 발전을 반대하는 큰 유인을 갖고 있지 않았다. 또한, 지구기후변화 정책이 발전되면서 네덜란드는 서서히 이 이슈 영역에서 일반적인 합의를 유지하는데 도움을 주는 정책 네트워크를 다양한 참여자와 함께 구축했다. 게다가, 네덜란드에 지부를 가진 WWF, 그린피스, 지구의 친구들과 같은 환경 NGO들은 지구 네트워크의 일원이다. 환경 NGO 네트워크가 실제로 ‘지역과 지구적’ 연계를 돕는 기능을 했다.⁸⁷⁾ 이는 지구적 환경외교정책결정과정에 반영되는 새로운 형태의 지구이해네트워크를 구성했다. 이 관점에서 이 글은 바크둘과 해리스의 유형화가 환경외교정책 결정 과정에서 중요한 것을 사회내 이해를 설명하는 것으로 재확인했다.

정책조치들은 국내적 합의를 국제환경협상에서 외부압력으로 전환하는 기능을 했다. 국내의 지구기후변화정책에서 단일의 조치를 이행한 후에 네덜란드의 추가적인 국내적 발전들은 국제적 합의를 이루는데 필수조건이 되었다. 이러한 연계 방법은 국내의 이산화탄소 감축을 달성하려는 국내의 환경정책의 실패가 국제 지구기후변화 협상의 실패의 원인이 될 수도 있다. 따라서 전자에 해당하는 정치적 압력은 후자에 해당하는 정치적 압력으로 전환될 수 있으며 그 반대의 경우도 가능하다. 동시에 온실가스 감축목표 달성의 어려움은 정부와 비정부기구 사이 모두에서 온실가스 관련 연구를 촉진시켰다. 따라서 교토의정서 협상이 시작될 때 네덜란드 국내의 학계와 연구자들 사이

87) Thomas Princen and Matthias Finger, *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, (London: Routledge, 1994)

의 지적 수용력은 늘어났다. 또한 온실가스 연구 프로그램은 정부와 비정부기구간의 대화와 네트워크를 촉진시켰다.

‘국내적 수용력’(리더십 잠재력)은 일부 이슈 영역, 특히 환경 영역에서 갖는 비패권적 힘(덴마크, 노르웨이, 캐나다, 호주)이다. 이는 다시 외교정책과정에서 아이디어가 중요하다는 예가 있다는 것을 의미한다. 그러나 잠재력을 실제 리더십으로 전환하는 것은 실제 다자 협상에서 기대되는 것보다 훨씬 적게 일어났다. 많은 사례에서 중견국가는 잠재력을 갖지만, 잠재력이 성공적인 리더십으로 꼭 이어지는 않는다. 중견국가들은 기껏해야 ‘지도적 리더십’ 혹은 ‘단일 행동을 통한 리더십’을 행사할 수 있는 것으로 여겨진다. 이는 좋은 예를 찾아내는데서 생겨나고 장기적으로 다자 협상으로 이끌지만 단기적으로는 직접적 협상으로 이끌지 못한다.

네덜란드의 사례는 어떻게 중견국가가 국제협상에서 실질적인 단기적 리더십을 행사하였는가를 보여준다. 이것이 가능했던 이유는 이 사례에서 네덜란드 리더십의 다른 주요 측면을 가리킨다. 네덜란드의 리더십은 통일된 연립 안에서 유럽연합을 대표하여 협상할 수 있었기 때문에 가능했다. 한편으로 유럽연합의 제도적 환경 내에서 힘의 분산의 시기와 구조, 다른 한편으로 3개의 세계 경제 세력 중 하나인 유럽연합의 지위는 네덜란드가 교토 협상기간동안 실제로 영향력을 행사하도록 허락한 필수적 요소였다. 이점에 대해서, 이 사례는 2000년 11월 헤이그에서 열린 제6차 당사국회의(COP6)와 비교될 수 있다.⁸⁸⁾ 물론, 두 협상과정 사이에 엄격한 비교를 위한 보다 깊은 연구가 필요하지만 매우 다른 결과가 나타난다. 비록 네덜란드가 제6차 당사국회의(COP6)를 주최하고 의장을 맡았지만, 유럽연합의 의장도, 유럽연합의 트로이카도 아니었다. 따라서 네덜란드는 유럽연합 연립을 대표하여 당사국회의에 의장을 맡을 수 없었다. 이는 제6차 당사국회의(COP6)에서 마지막 단계에서 유럽연합과 미국이 합의에 이를 수 없었던 것에 대한 한 이유가 된다. 네덜란드는 외교정책에 있어

88) Liefferink and Birkel, 2011, p.144.

일정한 아이디어로 인해 회의에서 단체들을 초청하는 것과 같이 당사국회의(COP) 협상에 일부 자극을 가져올 수 있었다. 그러나 유럽연합의 내부적 협상을 이끌 수 없었고 따라서 교토에서처럼 유럽연합의 ‘하나의 목소리’를 내지 못했다. 다시 말해 국내정책과 제도가 다자협상에서 국가의 리더십행사 잠재력을 촉진할 수 있다. 이 글에서 얻어진 또다른 주요 교훈은 단일의 행동을 통해 잠재적 리더십을 실제 리더십으로 전환시키려면 국내적 합의에 추가적인 권력 기반이 요구된다.

제도로써 유럽연합은 1997년 이래 회원국의 수가 27개로 늘어나면서 바뀌었다. 그럼에도 불구하고 환경외교정책의 아이디어는 특히 지구적 기후변화의 복잡성으로 인해 계속적으로 중요할 것이다. 지구기후변화 협상에서 네덜란드의 사례는 미래 국제환경협상에 도움이 될 수 있다. 2005년 후반 몬트리올 11차 당사국회의이자 1차 교토의정서 당사국회의(COP11/MOP1)에서 충분한 국내정책제도를 가진 아이디어가 풍부한 국가들은 그들이 강대국이 아닐지라도 협상을 이끌 수 있는 큰 잠재력을 가진다. 앞으로 다가올 협상의 활동들이 교토의정서로 이끈 외교적 과정 보다 중요할 것이다. 왜냐하면, 의정서의 실행과 새로운 기후변화와 관련된 이니셔티브들이 동시에 생겨날 것이기 때문이다. 교토의정서 이행의 성공 혹은 실패뿐만 아니라 국제적 제도와 관계된 아이디어의 향상은 그것이 교토의정서의 확장이 될 것인지 아니면 미국이 요구하는 완전히 새로운 협정이 될 것인지 미래의 행동의 방향을 결정하는데 중요할 것이다. 힘과 권력 기반은 여전히 중요할 것이지만, 지구기후변화 협상에서 네덜란드의 사례는 이 사례에서 어떻게 국내적 합의를 기반으로 한 아이디어와 정책이 중견국가에 의한 환경외교정책 결정에 영향을 미칠 수 있었는지, 그리고 국내적 합의의 중요성을 보여준다.

V. 결론

네덜란드 사례를 통해 국제기후변화레짐에서 중견국이 어떻게 리더십을 행사할 수 있었는지를 알 수 있었다. 먼저 1970년대 이래로 네덜란드의 환경에 대한 관심은 환경문제들에 대해 보다 포괄적 인식으로 확장되었고, 이러한 영향은 네덜란드 정부로 하여금 환경이슈에 대해 환경정치로 대응하도록 변화를 이끌었으며 네덜란드 환경정책은 대중의 지원을 힘입어 빠른 정책의 수립과 실시가 가능해졌고, 이러한 변화는 국제적인 관심을 끌었다. 지구기후변화정책을 포함한 환경정책에 대한 국내적 합의는 국가환경정책계획(NEPP)의 도입으로 인해 환경정책을 더욱 발전시켰다. 이는 결과적으로 국제적 지구기후변화 아젠다를 설정하는데 네덜란드의 주도적 역할을 가능케하는 네덜란드 이니셔티브로 이끌었다. 환경 우려의 증가로 인해 네덜란드는 수년간 기후변화정책 발전과 관련된 제도구축에 노력을 기울여왔으며, 교토 의정서 협상에 이르렀을 때, 지구기후변화와 관련된 이슈를 다루는데 중요한 국내정책결정에 참여하는 주요 이해당사자들 중에 일정 수준의 합의가 있었다. 이는 기후변화에 대한 국제적 합의를 이루는 과정에서 진전을 요구한 국내정책과 제도에 의해 보다 정교하게 발달된 국내적 합의였다.

한편 국내적 합의의 결과인 국가환경정책계획은 이후 국제기후변화협상에서 네덜란드의 리더십의 기반이 되는 의제설정과 정책발전에 있어 중요한 이니셔티브로 작용했다. 물론 국가환경정책이 국제기후변화 정책과 국제적으로 경쟁력을 갖기를 원하는 국내 산업 사이의 타협의 결과물인 것을 인정하고도 국내정책의 ‘국제적 접근’은 국제적 협의 결과에 따라 만들어지는 추가적인 엄격한 국내 기후변화정

책으로 강화되면서 상호보완적인 성격을 띠며 발전할 수 있었다. 이러한 접근법은 지리적, 경제적, 인구적 등 여러 제약에도 불구하고 네덜란드가 국제협상에서 리더십을 발휘하는데 큰 연결고리를 제공하였다.

또한 유럽연합의 일부로서 협의하는 네덜란드는 다자주의 외교에서 개별 국가가 협상하는 것보다 잠재적으로 훨씬 더 큰 협상력을 얻었다. 국내적 합의에서 비롯된 자신감은 국제기후변화협상에서 네덜란드와 비슷한 상황에 있는 주변 국가들-스웨덴, 노르웨이-을 포섭함으로써 네덜란드의 협상력을 늘리는 결과를 가져왔고, 결국 네덜란드가 유럽의회의 의장직을 맞게 되었을 때 그 정책결정의 중심으로 역할을 수행할 수 있도록 만들었다.

네덜란드 사례를 통해 국가의 힘의 정도가 리더십의 중요요소이기도 하지만, 국내적 정책합의라는 권력기반이 실제 리더십을 달성하는데 필수적이라는 사실을 알 수 있었다. 또한 지역기구인 유럽연합에 의해 제공된 틀은 중견국가가 그 리더십의 잠재력을 실현하도록 돕는 권력 장치로 작용됨을 보았다. 이같은 네덜란드의 환경정책 입안과 발전과정, 국제기후변화 협상 내에서 리더십 발휘는 네덜란드와 같은 중견국, 즉, 군사, 경제, 인구와 같은 전통적인 안보영역에서 큰 영향력을 발휘할 수 없었던 국가들에게 비전통적인 안보영역인 환경, 기후변화영역에서 리더십을 발휘할 수 있다는 실례를 제공한다.

한국은 2008년 녹색성장 개념을 도입하여 환경분야에서 청정에너지와 녹색기술을 통한 경제성장을 추진하고 있다. 비록 그 정책의 입안과 실행에 있어 아직 미비한 점이 많이 드러나고 있지만, 코펜하겐 회의에서의 개도국 감축행동 등록부(NAMA Registry) 설치 제안, 녹색성장위원회의 설치, 글로벌녹색성장연구소(GGGI) 설립, 글로벌기후기금(GCF) 유치 등을 통해 적극적인 활동을 보이고 있다. 이같이 녹색성장 패러다임을 통해 중견국가로서 국제 정치 질서에 새로운 리더십을 발휘하려는 한국에 네덜란드의 사례는 좋은 시사점을 제공한다

다. 비록 네덜란드는 국가환경정책의 목표 달성과 교토회의에서의 기후변화 감축목표 달성에 실패했지만, 국내정책을 통한 국제적 접근, 다시 국제적 정책을 통한 국내 정책의 발전, 이어서 이를 국가리더십으로 연결시킨 네덜란드 사례는 한국이 충분히 얻을만한 교훈이 있다고 할 수 있으며, 앞으로 녹색성장 패러다임의 지속적 추진을 위해 참고해야할 좋은 사례라고 할 수 있겠다.

참고문헌

<단행본>

- Andersen, M. S, 1993, *Ecological Modernization Between Policy Styles and Policy Instruments: The Case of Water Pollution Control*, Aarhus: Institute of Political Science, University of Aarhus.
- Andrews, R. B. and G. A. Irwin, 2009, *Governance and Politics of the Netherlands*, New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Bartels, G. C, 1995, *Main Results of Environmental Communication Studies*, The Hague: Ministry of the Environment.
- Cooper, A. F.(ed.), 1997, *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, London: Macmillan Press Ltd.
- Dryzek, John, 2004, *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*, Oxford.
- Estrada, J. K. Tangen and H. O. Bergesen., 1997, *Environmental Challenges Confronting the Oil Industry*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Giddens, A, 2009, *The Politics of Climate Change*, Cambridge: Polity.
- Grubb, M, 1999, *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*, London: The Royal Institute of International Affairs.
- Hajer, M. A, 1995, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, New

- York, NY: Oxford University Press.
- Hanf, K. and Van de Gronden, E, 1998, "The Netherlands: Joint regulation and sustainable development", in K. Hanf and A. Jansen(eds.), *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration*, New York, NY: Addison Wesley Longman Limited, pp. 152~180.
- Huber, M, 1997, 'Leadership in EU Climate Policy: Innovative Policy Making in Policy Networks', in D. Liefferink and M. Anderssen(eds), *The Innovation of EU Environmental Policy*, Oslo and Copenhagen: Scandinavian University Press, pp.133~155.
- Kanie, N, 2003, 'Domestic Capacity, Regional Institution and Global Negotiations: Lessons from the Netherlands-EU Kyoto Protocol Negotiation', in M. G. Faure, J. Gupta and A. Nentjes(eds.), *Climate Change and the Kyoto Protocol: The Role of Institutions and Instruments to Control Global Change*, Cheltenham: Edward Elgar, pp.230~247.
- Liefferink, D, 1997, 'The Netherlands: A Net Exporter of Environmental Policy Concepts', in M. Andersen and D. Liefferink(eds), *European Environmental Policy: The Pioneers*, Manchester: Manchester University press, pp.210~250.
- , 1999, 'The Dutch National Plan for Sustainable Society', in N. Vig and R. Axelrod (eds), *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*, Washington, DC: CQ Press, pp.256~278.
- Liefferink, D. and Mol. A, 1998, 'Vountary Agreements as a Form of Deregulation? The Dutch Experience', in U. Collier (ed.), *Deregulation in the European Union: Environmental*

Perspectives, London: Routledge, pp.181~197.

- Liefferink, D. and Birkel, K, 2011, "The Netherlands: a case of 'cost-free leadership'", in Rüdiger Wurzel and James Connelly(eds), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London: Routledge, p.147~162.
- Newell, P, 2000, *Climate for Change: Non-State Actors and the Global Politics of Greenhouse*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD, 1999, *Voluntary Approaches for Environmental Policy: An Assessment*, Paris: OECD.
- Paterson, M, 1996, *Global Warming and Global Politics*, New York, NY: Routledge.
- Princen, T. and Finger, M, 1994, *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, London: Routledge.
- Risse-Kappen, T, 1995, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rowlands, I. H, 1995, *The Politics of Global Atmospheric Change*, Manchester: Manchester University Press.
- Skjærseth, J. B, 2000, *North Sea Cooperation: Linking International and Domestic Pollution Control*, Manchester: Manchester University Press.
- Underdal, A. and K. Hanf(eds.), 2000, *International Environmental Agreement and Domestic Politics: The Case of Acid Rain*, Aldershot: Ashgate.
- Van Puttern, J, 1982, "Policy styles in the Netherlands:

Negotiation and conflict", in J. Richardson(ed.), *Policy Styles in Western Europe*, Boston, MA: Allen & Unwin, pp.168~196.

Veenman, S. and Liefferink, D, 2005, 'Different Countries, Different Strategies. "Green" Member States Influencing EU Climate Policy', in F. Wijen, K. Zoeteman and J. Pieters(eds), *A Handbook of Globalization and Environmental Policy. National Government Interventions in a Global Arena*, Cheltenham: Edward Elgar, pp.519~544.

<논문>

Andersson, M. and Mol, A, 2002, 'The Netherlands in the UNFCCC Process: Leadership between Ambition and Reality', *Internaional Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2(1), pp.49~68.

Bennett, G, 1991, "The History of the Dutch National Environmental Policy Plan, *Environment*, 33. pp.6~9.

Cohen, M, 2000, "Ecological Modernisation, Environmental Knowledge and National Character: a Preliminary Analysis of the Netherlands", *Environmental Politics*, 9(1), pp.77~106.

Cox, R. W, 1989, "Middlepowermanship, Japan, and future world order", *International Journal*, XLIV autumn, pp.823~862.

Glasbergen, P, 2002, "The Green Polder Model: Institutionalizing Multi-stakeholder processes in Strategic environmental Decision-making", *European Environment*, 12, pp.303~315.

Glasbergen, P. and Groenenberg, R, 2002, "Environmental

- Partnerships in sustainable Energy", *European Environment*, 11, pp.1~13.
- Jänicke, M, 1992, "Conditions for Environmental Policy Success: An International Comparison", *The Environmentalist*, Vol.12, No.1, pp.47~58.
- Kanie, N, 2003, "Leadership in Multilateral Negotiation and Domestic Policy: The Netherlands at the Kyoto Protocol Negotiation", *International Negotiation*, 8, pp.339~365.
- Liefferink, D. and Andersen, M. S, 1998, 'Strategies of the "Green " Member States in EU Environmental Policy Making', *Journal of European Public Policy*, 5(2), (June 1998), pp.254~270.
- Mol, A. J, 2003, "Joint Environmental Policymaking in Europe Between Deregulation and Political Modernization", *Society and Natural Resources*, 16, pp.335~348.
- Pauly, L. W, and S. Reich, 1997, National Structures and Multinational Corporate Behaviour: Enduring Differences in the Age of Globalization, *International Organization*, 51(1), pp.1~30.
- Ringius, L, 1999, "Differentiation, Leaders, and Fairness: Negotiating Climate Commitments in the European Community", in *International Negotiation*, Vol.4, p.133~166.
- Skjærseth, J. B. and Tora Skodvin, 2001, "Climate Change and the Oil Industry: Common Problems, Different Strategies", *Global Environmental Politics*, 1(4), pp.43~64.
- Skodvin, T. and J. B. Skjærseth, 2001, "Shell, Houston, We Have a Climate Problem!", *Global Environmental Change* 11(2), pp.103~106

- Telegen, Egbert, 1989, "The Dutch National Environmental Policy Plan", *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol.4(4), pp.337~345.
- Van der Straaten, J, 1992, "The Dutch national environmental policy plan: To choose or to lose", *Environmental Politics*, 1(1) Spring, pp.45~71.

<웹자료>

EU. Official document.

http://europa.eu/documentation/archives/index_en.htm

IEA. 에너지 통계자료. <http://iea.org/>

VRM. 네덜란드 환경부.

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties>

Abstract

The Netherlands' Environment Policy and the Middle Power's Environmental Diplomacy in 1990s

Hosung Rah

Department of Political Science and International Relations
The Graduate School
Seoul National University

This study is to analyse the process of the Netherlands' environment policy reached to the domestic consensus which led to the Netherlands' international environmental leadership in the international climate change negotiation in 1990s and the links of the domestic consensus and the international environmental leadership of the Netherlands. For this, in the point of the perception, the institution and the interest about the environment, the Netherlands' domestic politics and the process of the environment policy development will be studied and the Netherlands' environmental diplomatic policy and the leadership will be

examined.

Since 1970s, the Netherlands' concerns of the environment have expanded to the comprehensive perception, and it made the government possible to establish the environmental policy and the rapid policy implementation. With the public support, the first environmental policy which include the global climate change policy had introduced in the Netherlands, the Dutch National Environmental Policy Plan. Increasing environmental concerns led the developing climate change policy and building institutional foundation for several years. During the Kyoto Protocol negotiation, there was a certain level of consensus among the main interested parties dealing with issues of the global climate change. This was the domestic consensus developed by the domestic policies and the institutions, which could demand the progress in the process of making international agreement on the global climate change.

The Dutch National Environmental Policy Plan, the result of the domestic consensus, played the vital initiatives in the agenda setting and the policy development in the international climate change negotiation which gave the Netherlands the foundation for the leadership. The Dutch National Environmental Policy Plan is not only the outcome of agreement between the international climate change policy and the domestic industry which is heading to the international competitiveness but also the complementary mixture of the international approach of the domestic policy and the strict domestic climate change policy. This approach provided the significant linkages to the Netherlands for

implementing leadership in the international negotiation despite the geographic, economic and demographic limitation.

As a membership country of the European Union, the Netherlands could earn much bargaining power than negotiating without any membership in the multilateral diplomacy. The Netherlands' confidence came out from the domestic consensus could attract neighboring countries which are in similar situations and when the Netherlands became a chair of the European Council, it made the Netherlands play the crucial role for the policy making decision.

The case of the Netherlands gave the lessons that though power of the country is important, the power basement comes from the domestic policy consensus is essential for accomplishing the actual leadership. Also, regional organization, the European Union could implement as a power instrument helping the middle power country realize the leadership potential. Thus, the establishment of the Netherlands' environment policy and the leadership in the international climate change negotiation give an example of the middle power country which could not affect in the area of traditional security, military, economy and the population, could affect in the area of non-tradition security, environment and climate change issues.

There are many studies about the international environmental leadership but it is hardly to find a research how the Netherlands could achieve the domestic consensus and link the power to international climate change negotiations. This study will give understanding both the

Netherlands' domestic environmental political economy and the foundation of the middle power diplomacy in the European Union and the international area. Furthermore, It will have the implication to the Republic of Korea which plans to provide leadership in the international political order by Green Growth paradigm as a middle power diplomacy.

keywords : The Dutch National Environmental Policy Plan, Kyoto Protocol, domestic consensus, middle power diplomacy, international climate change negotiations

Student Number : 2008-22629